

1393

**Etelä-Savon työttömille suunnattavien ESR-hankkeiden kohdentuminen ja
vaikuttavuus**

Johanna Hirvonen (090976-0764)
Yhteiskuntatieteiden pro gradu - tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevätlukukausi 1999

Tiivistelmä

Tutkielmassa tarkastellaan Etelä-Savon työttömille suunnattavien Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamien hankkeiden kohdentumista ja vaikutuksia hankkeiden jälkeiseen sijoittumiseen. Euroopan sosiaalirahasto on yksi Euroopan unionin rakennerahastoista ja sosiaalirahaston osarahoittamia hankkeita on toteutettu Suomessa vuodesta 1995 lähtien. Käynnissä oleva ESR-hankkeiden ensimmäinen ohjelmakausi päättyy vuoden 1999 lopussa. Työttömille suunnattavia ESR-hankkeita toteutetaan yksittäisten projektien muodossa ja projektien kesto ja sisältö vaihtelevat kohderyhmästä riippuen.

Työttömille suunnattavat ESR-hankeet ja toimenpidekokonaisuudet eroavat rahoituksen ja organisointimallinsa osalta niin sanotuista perinteisistä kansallisista työllistämishankkeista kuten tukityöllistämisestä ja työvoimakoulutuksesta. Työttömien ESR-hankkeiden taustalla ei ole sinänsä mitään yhtenäistä työvoimapolitiittista ohjelmaa vaan pikemminkin tarkoituksena on toteuttaa yksittäisiä projekteja kunkin alueen omista tarpeista ja lähtökohdista käsin.

Kohdentumisen analyysissä tarkastelen hankkeisiin osallistuneiden työttömien työttömyyden rakennetta ja vertaan sitä työttömyyden rakenteeseen Etelä-Savossa. Kohdentumisen analyysissä keskeisiä kysymyksiä ovat: Ketkä ovat osallistuneet hankkeisiin, vastaavatko hankkeisiin osallistuneiden ikä-, sukupuoli-, ammatti- ja koulutusjakaumat hankkeisiin osallistumattomien työnhakijoiden ikä-, sukupuoli-, ammatti- ja koulutusjakaumia. Vaikuttavuusanalyysissä tarkastelen kuinka hankkeisiin osallistuneet ovat sijoittuneet hankkeiden jälkeen ja vertaan hankkeisiin osallistuneiden sijoittumista niihin työttömiin työnhakijoihin, jotka eivät ole osallistuneet ESR-hankkeisiin.

Kohdentumisen ja vaikuttavuuden analyysi perustuu kvantitatiiviseen analyysiin, jonka pohjana ovat pääasiassa kaksi tilastoaineistoa. Toinen on Etelä-Savon työvoima – ja elinkeinokeskuksesta saatu rekisteri hankkeisiin osallistuneista eteläsavolaisista työttömistä ja toinen työministeriön ylläpitämä hankkeiden jälkeistä sijoittumista koskeva rekisteri.

Tutkielma jakautuu kolmeen sisällöltään erilaiseen kokonaisuuteen. Tutkielman kuusi ensimmäistä lukua muodostavat eräänlaisen kontekstuaalis-teoreettisen kokonaisuuden. Luvussa 2 esittelen yleisesti unionin työllisyyttä ja siinä viime vuosikymmenten aikana tapahtuneita muutoksia. Luvussa 3 käsittelen tarkemmin Etelä-Savossa toteutettavaa tavoite 6 –ohjelmaa. Luvut 4-6 muodostavat tutkielman teoreettis-käsitteellisen osan, jossa esittelen keskeisimmät käsitteet ja aiheeseen liittyvää aikaisempaa tutkimusta. Luvuissa 7 ja 8 esittelen tutkielmassa käytetyt tutkimusmenetelmät sekä varsinaiset tutkimustulokset. Viimeisen kokonaisuuden muodostaa luku 9 ”Päätelmät”, jossa kokoan tutkimuksen keskeisimmät tulokset ja arvioin ESR-hankkeiden onnistumista ja mahdollisuuksia kehittää tutkimusta jatkossa.

avainsanat: Euroopan sosiaalirahasto, vaikuttavuus, kohdentuminen, tavoite 6 –ohjelma, työvoimapolitiikka

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	
2. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTO JA UNIONIN TYÖTTÖMYYS	1
2.1. Työttömyys Euroopan unionissa	1
2.1.1. Työttömyyden kehitys 1970-luvulta 1990-luvulle	1
2.1.2. Alhainen koulutustaso työttömyyden taustalla	3
2.2. Euroopan sosiaalirahasto osana unionin rakennerahastoja	6
2.3. Tavoite 6 –ohjelma Etelä-Savon aluepolitiikassa	6
2.3.1. Etelä-Savon työttömyyden rakenne	6
2.3.2. Työttömien ESR-hankkeet tavoite 6-ohjelmassa	8
3. TAVOITE 6 -OHJELMAN LÄHTÖKOHDAT JA TOIMINTALINJAT	11
3.1. Ohjelman lähtökohdat	11
3.2. Toimintalinjat ja toimenpidekokonaisuudet	16
3.3. Hankkeiden peruseriaatteen ja toteuttaminen	17
4. KANSALLISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN KEHITYKSEN PÄÄLINJAT KAHDEN VIIME VUOSIKYMMENEN AIKANA	19
4.1. Työvoimapolitiikan määrittelyä	19
4.2. Sotien jälkeinen työvoimapolitiikka	20
5. ESR-HANKKEET MODERNIN MURROKSESSA	25
5.1. Hyvinvointivaltion muutosaineet	25
5.2. Murrokseen johtanut kehitys	27
5.3. ESR-hankkeiden ideologinen perusta muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa	30
5.4. Tiivistelmä	34
6. KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY JA AIKAISEMPI TUTKIMUS	35
6.1. Kohdentuminen ja vaikuttavuus	35
6.2. Aikaisempi tutkimus	37
7. TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	40
7.1. Tehtävänasettelu	40
7.2. Tutkimusaineisto	41
7.3. Tutkimusaineiston luotettavuus	42
7.4. Mittarit	45
7.5. Analyysimenetelmät	47
8. TULOKSET	48
8.1. ESR-hankkeiden kohdentuminen	48
8.2. ESR-hankkeiden vaikuttavuus	53
8.4. Väliyhteenvedo	63
9. PÄÄTELMÄT	66

LÄHTEET

VIITTEET

1. JOHDANTO

Etelä-Savon maakunta on varsin korkean työttömyyden aluetta. 1990-luvun alun laman myötä työttömyys nousi ennätysellisen korkeaksi eikä maakunnan työttömyysaste ole laskenut samaa vauhtia kuin maassamme keskimäärin. Siitä huolimatta, että maamme talous on kasvanut yhtäjaksoisesti jo useamman vuoden ajan ja maan kokonaistyöttömyysaste on hitaasti alentunut, on Etelä-Savon työttömyysaste pysynyt suhteellisen korkeana maan keskiarvoon verrattuna.

Maakunnan korkeana pysyttelevää työttömyyttä selittävät rakenteelliset tekijät. Maakunnan ikärakenne on epäedullinen, sillä iäkkäimpien osuus kasvaa ja nuorten, työikäisten, osuus vähenee. Myös maakunnan koulutustaso on maan heikoimpia. Ongelmana onkin koulutetun väestön poismuutto koulukaupunkeihin ja kasvukeskuksiin. Etelä-Savon ongelmana on myös maakunnan elinkeinorakenne. 1990-luvun laman seurauksena julkiselta sektorilta poistui suuri määrä työpaikkoja, ja maamme Euroopan unionin jäsenyys ja sitoutuminen unionin maatalouspolitiikkaan aiheutti suuria muutoksia maataloudessamme ja karsi kannattamattomia pientiloja. Maakunta on maatalousvaltaista ja erityisesti pientilavaltaista aluetta, minkä lisäksi julkisen sektorin merkitys työllistäjänä on perinteisesti ollut suuri. Näin ollen 1990-luvun aikana maakunnasta on jäänyt työttömäksi työntekijöitä erityisesti niiltä aloilta, joille ei talouden elpymisestä huolimatta synny uusia työpaikkoja.

Maakunnan epäedullisesta asemasta johtuen aluepolitiikan merkitys on ollut suuri maakunnan kehittämiseksi. Juuri ennen maamme liittymistä Euroopan unioniin laadittiin Etelä-Savon aluekehitysohjelma, joka vastasi pitkälti EU-jäsenyyden myötä toteutunutta unionin rakennerahaston osarahoittamaa alueellista tavoite 6 -ohjelmaa. Etelä-Savo kuuluu Euroopan unionin aluepoliittisessa jaottelussa harvan asutuksen ja korkean työttömyyden vuoksi kokonaisuudessaan tavoite 6 -alueeseen. Tavoite 6- ohjelman avulla pyritään luomaan uusia työpaikkoja ja yritystoimintaa erittäin harvaan asutuilla alueilla ja monipuolistamaan ennen julkisen sektorin ja maa- ja metsätalouden varaan rakentuneiden alueiden elinkeinorakennetta. Tavoite 6-ohjelman avulla pyritään kehittämään ja ylläpitämään alueen yritystoimintaa, edistämään koulu- ja yrity maailman yhteistyötä sekä tukemaan uudenlaisten työmuotojen kehittämistä.

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan perustana ovat rakennerahastot, joiden osarahoituksella rahoitetaan jäsenmaiden alueiden investointeja, perusinfrastruktuuria ja työvoiman osaamista erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Unioni rahoittaa investointeja neljän rakennerahaston kautta,

joista sosiaalirahaston avulla tuetaan muun muassa työttömyyden helpottamista ja työvoiman ammattitaidon ylläpitämistä ja parantamista.

Sosiaalirahaston osarahoittamat hankkeet sisältyvät tavoite 6 –ohjelmaan, ja tutkielmassani tarkastelen erityisesti työttömille suunnattavia Euroopan Sosiaalirahaston osarahoittamia hankkeita. Tutkielmassa tarkastellaan Etelä-Savon työttömille suunnattavien Euroopan Sosiaalirahaston osarahoittamien hankkeiden kohdentumista ja työllisyysvaikutuksia. ESR-hankkeet ovat varsin uusi ilmiö kansallisessa työvoimapolitiikassa, sillä hankkeiden toteuttaminen alkoi maassamme EU-jäsenyyden myötä vuonna 1995. ESR-hankkeiden ensimmäinen ohjelmakausi loppuu vuonna 1999, joten onkin varsin ajankohtaista arvioida hankkeiden toimintaa perinteisen kansallisen työvoimapolitiikan rinnalla.

Maakunnan ongelmana on erityisesti vähän koulutettujen ja ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien korkea työttömyys. Onkin tärkeää arvioida kuinka hyvin ESR-hankkeet ovat onnistuneet parantamaan juuri tämän ryhmän työllisyystilannetta. Tavoite 6 –ohjelmaa toteutetaan projekteina, joka koostuu vastaavasti useista erilaisista toimenpiteistä kuten ammatillisesta koulutuksesta, uudelleen koulutuksesta, neuvonnasta ja työharjoittelusta. Projekteja voi toteuttaa eri organisaatiot kuten oppilaitokset, yritykset, järjestöt ja yhteisöt, kunnat, jopa työmarkkinajärjestöt. Projekteja voidaan suunnitella yhteistyössä työvoima- ja elinkeinokeskusten, maakuntien liittojen sekä eri ministeriöiden kanssa. Vaikka yksittäisten projektien suunnittelu lähtee paikallistasolta kunkin alueen ja ihmisten tarpeista, on ohjelmien organisointi ja seuranta moniportaista. Euroopan unionin sosiaalirahasto rahoittaa osan hankkeista, mutta osa rahoituksesta on kansallista rahoitusta ja hankittava eri rahoittajilta. Rahoituksen saatuaan hankkeen toteuttaja on velvollinen luovuttamaan rahoittajalle säännöllisesti projektin seurantatietoja projektin etenemisestä. Projektien toteutusta voi seurata sekä kansalliset että unionin viranomaiset. Projektien toteutus ja seuranta on näin ollen varsin moniportaista, joten onkin syytä olettaa hankkeista saatavien hyötyjen vastaavan niiden toteuttamiseen vaadittuja kustannuksia.

2. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTO JA UNIONIN TYÖTTÖMYYS

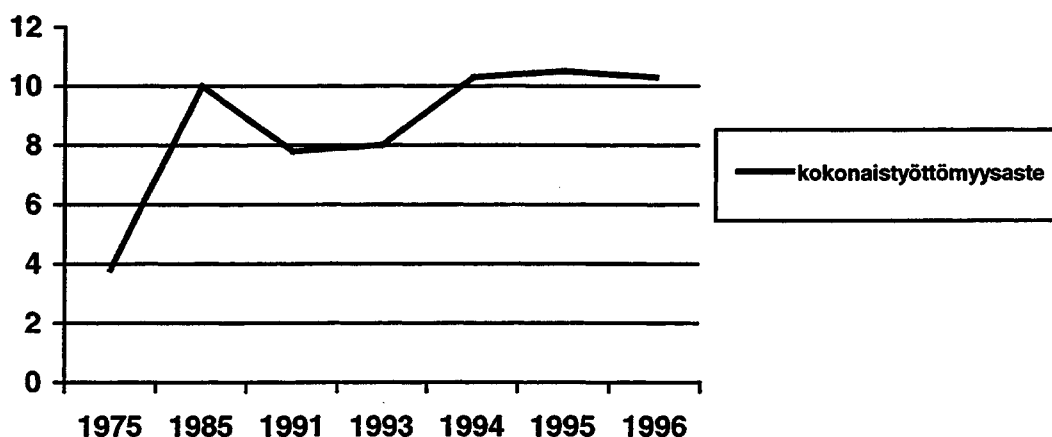
2.1. Työttömyys Euroopan unionissa

2.1.1. Työttömyyden kehitys 1970-luvulta 1990-luvulle

Euroopan Sosiaalirahaston (ESR) asema on varsin moniulotteinen. Täten tarkasteltaessa sosiaalirahaston roolia unionin ja jäsenvaltioiden työpolitiikassa on syytä aloittaa tarkastelemalla Euroopan työllisyystilannetta ja siinä tapahtuneita muutoksia. Tarkastelemalla unionin alueellista heterogeenisuutta ja erilaisuutta sekä siihen liittyen työllisyyttä unionin eri osissa on mahdollista ymmärtää sosiaalirahaston merkitystä ja sen kehittymiseen vaikuttaneita tekijöitä laajemmasta kontekstista. Unionin työllisyystilanteen kuvaaminen onkin näin ollen taustana sosiaalirahastohankkeiden tarkastelulle. Tarkoitukseni ei ole analysoida perusteellisemmin unionin jäsenmaiden työmarkkinoiden rakennetta.

Vuosituhaten vaihteen lähestyessä työttömyys on edelleen yksi Euroopan Unionin suurimmista yksittäisistä ongelmista. Unionin työttömyysaste on noussut 1970-luvun puolivälistä aina vuoteen 1997 saakka. 1980-luvun puolivälistä 1990-luvun alkuun työttömyysaste poikkeuksellisesti laski, mutta nousi jälleen 1990-luvun alusta lähtien. Vuosien 1990 ja 1994 välisenä aikana unionin kokonaistyöttömyysaste nousi vajaasta kahdeksasta prosentista hieman yli 11 prosenttiin, ja vasta vuosi 1995 oli eräänlainen käännekohta, jolloin työttömyysaste alkoi vähitellen laskea (kuvio 2.1).

Kuvio 2.1.
Euroopan unionin kokonaistyöttömyysaste (%) 1975-1996



Lähde: The Community Labour Force Survey. Employment in Europe (1997).

Verrattaessa Euroopan Unionin työllisyysastetta unionin ulkopuolisiin valtioihin kuten esimerkiksi perinteisesti käytettyihin vertailukohteisiin Yhdysvaltoihin ja Japaniin, on unionin työttömyysaste ollut 1980-luvun alusta lähtien vertailuvaltioita selvästi korkeampi. Vaikka unionin työttömyys alkoi laskea 1990-luvun puolivälistä alkaen, oli työttömyysaste vielä vuonna 1996 selvästi Yhdysvaltojen työttömyysastetta korkeampi. (The Community Labour Force Survey 1997, 14) Unionin yhtenä tavoitteena onkin ollut parantaa maanosan kilpailukykyä suhteessa kahteen valtapooliin, Yhdysvaltoihin ja Japaniin, joiden asema maailmankaupassa on ollut varsin vahva.

Unionin nykyistä työttömyysongelmaa selittävät useat tekijät. Sitä ei voida selittää vain kapitalistiseen markkinatalousjärjestelmään säännöllisesti vaikuttavilla talouden suhdanteilla. Kyse on pitkän ajan taloudellis-poliittisista muutoksista, jotka ovat muuttaneet työmarkkinarakenteita. Esimerkiksi maailmankaupan vapautuminen kahden viime vuosikymmenen aikana on ollut monella tavalla yhteiskuntiin vaikuttanut prosessi, jonka aikana Euroopan työttömyys on huomattavasti noussut. Kaupan vapautumisesta on ollut seurauksena muun muassa ulkomaan tuonnin kasvu Eurooppaan, mikä on vastaavasti rajoittanut maanosan omaa tuotantoa ja keskittänyt työvoiman tarpeen tuontimaihin. Kaupan vapautumisesta on seurannut myös muutoksia tuotannossa, mikä on vastaavasti edellyttänyt työvoiman uudelleenallokointia. (Cooper 1996, 93-116) Myös lisääntynyt automaatio ja teknologian kehitys ovat verottaneet inhimillisen työvoiman tarvetta.

Yhtenä unionin työttömyysongelmaa selittävänä tekijänä voidaan pitää korkeita työvoimakustannuksia ja varsin korkeita reaalipalkkoja. Vuonna 1992 silloisten EY-maiden keskimääräiset työvoimakustannukset olivat 20 prosenttia korkeammat kuin Yhdysvalloissa ja Japanissa ja muut kuin välittömät palkkakulut lähes kaksi kertaa Yhdysvaltoja korkeammat (Jackson 1994, 43). Henri R. Sneessens tarkastelee teoksessa *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s* olevassa artikkelissaan *Lessons for Employment and Growth in Western Europe* korkeiden reaalipalkkojen osuutta työttömyysongelmaa selittävänä tekijänä. Sneessensin mukaan yleinen eurooppalainen kehitys johti reaalipalkkojen nousuun 1980-luvulla juuri ennen 1990-luvun alun suurtyöttömyyttä.

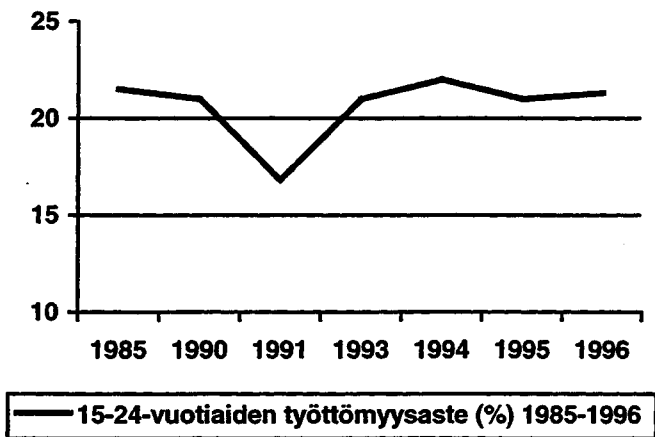
Olen edellä esittänyt muutamia, erityisesti kahden viime vuosikymmenen aikana tapahtuneita taloudellis-teknologisia muutoksia, jotka ovat monella tapaa vaikuttaneet työmarkkinarakenteisiin. Pelkät taloudellis-teknologiset tekijät eivät kuitenkaan riitä selittämään nykyistä rakenteellista työttömyyttä unionin jäsenmaissa. Etsittäessä selityksiä

korkeaan työttömyyteen tulee muistaa muun muassa demografiset tekijät ja maanosamme väestön ikääntyminen, työikäisen väestön koulutustaso ja ammattitaito sekä jäsenvaltioiden työttömyysturvajärjestelmät ja harjoitettava sosiaalipolitiikka. Tarkastelen seuraavaksi alhaista koulutustasoa, josta on tullut näkyvä ongelma ja merkittävä este työllistymiselle.

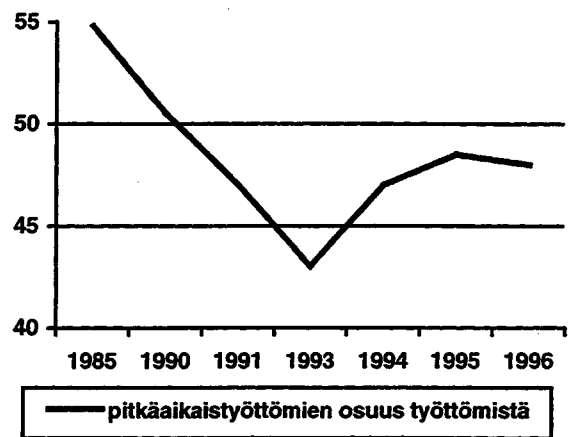
2.1.2. Alhainen koulutustaso työttömyyden taustalla

Unionin työttömyyden kannalta suurimmat yksittäiset ongelmat ovat nuorten alle 25-vuotiaiden varsin korkea työttömyys suhteessa vanhempaan väestöön sekä pitkäaikaistyöttömyys (kuviot 2.2 ja 2.3).

Kuvio 2.2. EU:n 15-24-vuotiaiden työttömyysaste (%) 1985-1996



Kuvio 2.3. Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä (%) 1985-1996



Lähde: The Community Labour Force Survey: Employment in Europe (1997).

Erityisesti pitkäaikaistyöttömien ongelmana on puutteellinen tai alhainen koulutustaso sekä vanhentunut ja puutteellinen ammattitaito, mistä johtuen ammatilliset kvalifikaatiot ovat usein riittämättömiä vastaamaan työelämän niiltä edellyttämiin vaatimuksiin. Uhkana onkin työtehtävien jakautuminen korkeaa ammattitaitoa edellyttäviin tehtäviin taloudellisen kasvun aloilla kuten kansainvälisessä kaupassa ja nykyaikaista teknologiaa hyödyntävillä high tech-aloilla sekä toisaalta vähemmän ammattitaitoa vaativien työtehtävien väheneminen ja inhimillisen työn korvaaminen automaatiolla.

Unionin alueella joka kolmannekselta 20-25-vuotiaalta nuorelta puuttuu peruskoulun jälkeinen ammatillinen koulutus, ja vuonna 1996 peruskoulun jälkeinen ammatillinen koulutus puuttui jopa lähes puolelta alle 25-vuotiaista työttömistä. Edelleen yli puolelta 25-

63-vuotiaista työttömistä miehistä puuttui vuonna 1996 peruskoulun jälkeinen ammatillinen koulutus ja samanikäisiltä työttömiltä naisilta peruskoulun jälkeinen koulutus puuttui hieman alle puolelta. (The Community Labour Force Survey 1997, 14,18)

Ammatillisen koulutuksen merkitys onkin kasvanut unionin sisällä. Työtehtävät muuttuvat jatkuvasti ja edellyttävät työntekijän ammattitaidon jatkuvaa kehittämistä. Tämä vastaavasti edellyttää työntekijältä jatkuvaa koulutusta ja niin sanottua elinikäistä oppimista. Kerran hankitun ammattitaidon sijaan työntekijän tulee jatkuvasti kehittää ammattitaitoaan. Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamien hankkeiden toiminta perustuukin pitkälti unionin yhteiseen näkemykseen koulutuksen merkityksestä. Työttömien työllistymismahdollisuuksien uskotaan parantuvan ylläpitämällä ja kehittämällä työttömien ammattitaitoa paremmin nykyisiä työtehtäviä vastaaviksi.

2.1.3. Työllisyyskysymykset unionin eri kehitysvaiheissa

Euroopan unionin kehityksen lähtökohtana on ollut taloudellinen integraatio, minkä vuoksi varsinainen työllisyysstrateginen yhteistyö unionin ja jäsenvaltioiden välillä on ollut aina 1990-luvun alkuun asti varsin vähäistä. Vasta 1990-luvun alun työttömyyden nousu nosti työelämän kysymykset keskeiseen asemaan unionin toiminnassa. (Arajärvi & Skinnari 1990, 181) Unionin kehitystä on kuvannut usko taloudelliseen kasvuun ja sisämarkkinoiden kykyyn luoda automaattisesti uusia työpaikkoja. Taloudellisen integraation suuri merkitys ja vastaavasti työpolitiikan suhteellisen vähäinen rooli unionin kehityksessä käy ilmi muun muassa jäsenvaltioiden solmimista, integraatiota tiivistävistä sopimuksista, joissa korostuvat taloudellinen yhdyntymisen ja yhteismarkkinoiden luominen.

Vuonna 1957 solmitussa Rooman sopimuksessa, jonka myötä luotiin sekä talousyhteisö että Euroopan ydinenergiayhteisö Euratom, korostuivat jäsenmaiden talouspoliittinen yhteistyö ja pyrkimys kehittää yhteismarkkinoita ja purkaa esteitä jäsenmaiden väliseltä kaupalta. Vuonna 1985 julkaistun komission esityksen, Valkoisen kirjan, myötä taloudellinen yhteistyö eteni jälleen. Valkoisen kirjan mukaan jäsenvaltioiden välisen kaupan esteiden purkamiseksi tuli toteuttaa työvoiman, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus. Vuonna 1985 sovittiin myös, että sisämarkkinat toteutuvat vuoden 1992 loppuun mennessä.

Sekä Rooman sopimus että vuonna 1993 julkaistu Valkoinen kirja kasvusta, kilpailukyvästä ja työllisyydestä korostavat taloudellisen integraation merkitystä. Vuonna 1993 voimaan tullut Euroopan Unionin perustamissopimus, Maastrichtin sopimus, oli ensimmäinen

perustamissopimuksen tasoinen ilmaus integraatiokehityksessä tapahtuvista muutoksista, joissa myös työelämän kysymykset saivat keskeisemmän aseman. Maastrichtin sopimuksella muodostunut Euroopan Unioni pyrki kestäväen taloudellisen kehityksen ohella korostamaan myös sosiaalista kehitystä eli ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista sekä kansalaisten elin- ja työolojen parantamista. Maastrichtin sopimuksen lisäksi koko yhteisön kattava työllisyysohjelma, jonka sosiaaliasiainneuvosto (Social Affairs Council) hyväksyi vuonna 1993, muodostivat lähtökohdan unionin työllisyyskysymysten kehittymiselle. (Larsson 1995, 9) Integraation syvenemisestä huolimatta unionilta puuttui edelleen varsinainen yhteinen työllisyysstrategia.

Varsinaisen työllisyysstrategian rungon muodostavat Eurooppa-neuvoston Essenin kokouksessa vuonna 1994 asetetut työllisyystavoitteet, jotka määriteltiin kansallisiksi ohjelmiksi ja joiden toteutumista tullaan seuraamaan vuosittain Eurooppa-neuvostossa. Essenin kokouksessa määritellyt tavoitteet perustuvat sekä Valkoiseen kirjaan kasvusta, kilpailukyvystä ja työllisyydestä että sosiaalipolitiikan Valkoiseen kirjaan, ja yhdessä nämä muodostavat unionin työllisyysstrategian perustan. (Larsson 1995, 10)

Syynä yhteisen työllisyysstrategian puuttumiseen voidaan pitää juuri taloudellisen integraation näkyvää asemaa unionin eri kehitysvaiheissa. Toisaalta unionissa on katsottu työllisyyden edistämiseen liittyvien toimenpiteiden kuuluvan kansallisen toimivallan piiriin eikä esimerkiksi Euroopan unionin perustamissopimuksessa esitetä erillistä unionin työllisyysstrategiaa (Toppila 1996, 26). Varsinaisina konkreettisina osoituksina työllisyyskysymysten merkityksen kasvusta unionin politiikassa ovat vuonna 1994 valmistunut sosiaalipolitiikan Valkoinen kirja sekä vuonna 1997 solmittu Euroopan unionin uusi perustamissopimus, Amsterdamin sopimus, jonka yhtenä perustavoitteena on työllisyyden asettaminen keskeiseen asemaan unionin politiikassa. (Uusi sopimus Euroopalle 1997)

Vaikka talouspolitiikan asema unionin politiikassa on varsin vahva, huomioidaan työelämän kysymyksiä yhä näkyvämmiin unionin toiminnassa. Amsterdamin sopimus on selkeä näyttö siitä, että talous- ja työpolitiikkaa ei pidetä enää irrallisina vastapooleina vaan kansantalouden tasapainon ja taloudellisen kilpailukyvyn säilyttämisen edellytyksenä on koulutettu työvoima ja korkea työllisyysaste.

2.2. Euroopan sosiaalirahasto osana unionin rakennerahastoja

Euroopan sosiaalirahasto on yksi unionin neljästä rakennerahastosta. Yhteisön perustamissopimuksen mukaan rakennerahastojen tavoitteena on lisätä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä vähentää alueellista eriarvoisuutta. (Rahikainen 1995, 34)

Sosiaalirahaston lisäksi kolme muuta rakennerahastoa ovat investointeja rahoittava aluekehitysrahasto, maatalouden ja maaseudun kehittämistä rahoittava maatalousrahaston ohjausosasto sekä kalatalousrahasto (ESR-tiedote 6-ohjelmasta, <http://lukkari.tietotyö.fi/esf/6/6ohjesit.html>, 12.5.1998). Yhdessä kyseiset neljä rahastoa muodostavat Euroopan unionin rakennerahastot.

Unionin rakennerahastoja on kritisoitu muun muassa niiden raskaan ja byrokraattisen hallinnon vuoksi. Euroopan yhtenäisasiakirjan (The Single Act) myötä rahastot yhdistettiin ja yksittäisten rahastojen sijasta alettiin puhua Euroopan rakennerahastosta. Näin oli mahdollista yhtenäisemmin toteuttaa eri rahastoille yhteisiä tavoitteita. (Teague 1989, 53) Yhdistetyn rakennerahaston tavoitteet ja niiden mukaiset tavoiteohjelmat ovat:

- 1) taantuvien teollisuusalueiden kehittäminen (tavoite 2 -alueohjelma)
- 2) pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden ehkäiseminen (tavoite 3 -ohjelma)
- 3) työssä olevien osaamisen parantaminen (tavoite 4 -ohjelma)
- 4) maaseudun kehittäminen ja rakenneongelmien korjaaminen (tavoite 5 -ohjelma)
- 5) harvaan asuttujen alueiden kehittäminen (tavoite 6-ohjelma)

Asettamansa tavoitteet unioni pyrkii saavuttamaan tavoiteohjelmien avulla. Tavoite 2 -, 5 - ja 6 -ohjelmat ovat varsinaisia alueohjelmia ja tavoite 3 - ja 4 -ohjelmat Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamia hankkeita ja varsinaisia työllisyysohjelmia, joiden tarkoituksena on työllisyyden parantaminen ja alueellisen eriarvoisuuden vähentäminen. Euroopan sosiaalirahasto tukee myös erilaisia yhteisöaloitteita (ADAPT- ja EMPLOYMENT -yhteisöaloitteet), joiden tarkoituksena on työllisyyden kehittäminen kansainvälisten kehittämishankkeiden avulla.

2.3. Tavoite 6 -ohjelma Etelä-Savon aluepolitiikassa

2.3.1. Etelä-Savon työttömyyden rakenne

Etelä-Savon maakunta on ollut koko 1990-luvun laman ajan Suomen vaikeinta työttömyysaluetta. Ongelmakohtia ovat ennen kaikkea alle 25-vuotiaiden nuorten korkea työttömyysaste suhteessa kansalliseen keskiarvoon sekä pitkäaikaistyöttömien suuri määrä tietyissä Etelä-Savon kunnissa. Yleisestä työttömyysasteen alenemisesta huolimatta Etelä-Savon kokonaistyöttömyysaste oli vuonna 1997 hieman yli kolme prosenttia maan keskimääräistä työttömyysastetta korkeampi. Alle 25-vuotiaiden työttömyysaste oli suurimmassa osassa maakunnan kunnista koko maan nuorten työttömyysastetta korkeampi. Pitkäaikaistyöttömyyden osalta Etelä-Savoon on vaarana muodostua ongelma-alueita, joissa maan yleisestä työttömyyden alenemisesta huolimatta ei pystytä alentamaan pitkäaikaistyöttömien määrää ja joissa pitkäaikaistyöttömyydestä uhkaa muodostua pysyvä ongelma. (Itä-Suomen katsaus 1997, 64-67)

Etelä-Savon työttömyysongelma johtuu monista eri osatekijöistä. Maakunnan työttömyyttä voidaan pitää jo rakenteellisena, ja alueen työttömyys ei ole alentunut toivottua vauhtia siitä huolimatta että kansantalouden kasvu vauhdittui 1990-luvun puolivälistä lähtien. Syynä maakunnan korkeana pysyvään työttömyyteen ovat muun muassa elinkeinorakenteen painottuminen julkisiin palveluihin sekä alkutuotantoon, maakunnan suhteellisen alhainen koulutustaso sekä demografiset tekijät kuten ikääntyvä väestörakenne.

Etelä-Savon alueella maatalouden ja julkisten palveluiden osuus elinkeinorakenteessa on ollut perinteisesti varsin suuri. Vastaavasti teollisuuden osuus on ollut maan keskitasoa alhaisempi. Maan työllisyystilanteen parantuessa tällä hetkellä erityisesti teollisuudessa ja työttömyyden pysyessä suhteellisen korkeana julkisissa palveluissa ei Etelä-Savon työttömyys ole alentunut yhtä nopeasti kuin teollisuusvaltaisilla alueilla yleensä. Myös maatalouselinkeinon harjoittajien määrän merkittävä väheneminen 1990-luvun integraatiokehityksen myötä on lisännyt työttömien määrää maatalousvaltaisessa maakunnassa.

Elinkeinorakenteen lisäksi maakunnan työttömyyttä selittävät muun muassa suhteellisen alhainen koulutustaso sekä väestön ikääntyminen (Itä-Suomen katsaus 1997, 20,71). Työelämän muuttuessa entistä vaativammaksi ja edellyttäessä yhä koulutetumpaa työvoimaa maakunnan uhkana on koulutetun aktiivi-ikäisen väestön siirtyminen kasvukeskuksiin, jolloin jäljelle jää väestö, jonka koulutustaso on suhteellisen alhainen eikä pysty vastaamaan high tech -alojen kuten tietotekniikan ja tietoliikenteen vaatimuksiin. Alhaisen koulutustason vuoksi uhkana on teollisuustyönantajien haluttomuus investoida maakuntaan, jolloin maakunnan työllisyyden paranemisen kannalta tärkeä teollisuustuotanto keskittyy niihin

kasvukeskuksiin, joihin siirtyy maakunnista koulutettua väestöä.

Euroopan työttömille suunnattavat ESR-hankkeet on yksi keino alentaa pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työttömyyttä ja kehittää alueen työllisyys- ja elinkeinorakennetta sekä näin ollen keino pyrkiä toteuttamaan tasa-arvoisempaa aluepolitiikkaa. Jo ennen Euroopan unionin jäsenyyttä ja Euroopan sosiaalirahastohankkeiden toteuttamista Etelä-Savossa valmistui aluekehitysohjelma, ”Etelä-Savon aluekehitysohjelma 1994”, joka tavoitteidensa, strategiansa, toimintalinjojensa ja toimenpidekokonaisuuksiensa osalta vastaa lähes täysin nykyistä tavoite 6-ohjelmaa.

2.3.2. Työttömien ESR-hankkeet tavoite 6 –ohjelmassa

Etelä-Savon maakunta kuuluu unionin aluepoliittisessa jaottelussa erittäin harvaan asuttuun alueeseen (liite 1), minkä vuoksi maakunta on kokonaisuudessaan tavoite 6-ohjelman piirissä. Tavoite 6-ohjelman lähtökohtana on alueiden kehittäminen unionin erittäin harvaan asutuilla alueilla. Tavoiteohjelmaan kuuluvia hankkeita toteutetaan yhteistyössä Euroopan unionin komission, valtionhallinnon, maakuntien liittojen, kuntien, yritysten, oppilaitosten, järjestöjen ja erilaisten yhteisöjen kanssa. (Tavoite 6-ohjelman hakuopas, 3) Tavoite 6-ohjelma pyrkii muun muassa luomaan uusia työpaikkoja ja parantamaan tätä kautta alueen taloudellista asemaa ja toteuttamaan näin ollen tasa-arvoisempaa aluepolitiikkaa suhteessa korkeamman bruttokansantuotteen ja korkeamman työllisyyden alueisiin.

Tavoite 6 -ohjelma on niin sanottu integroitu ohjelma eli ohjelmaan on sisällytetty kaikki alueelliset rakennepolitiikan tavoitteet. Näin ollen työttömille suunnattuja tavoite 3 -ja 4 -ohjelmia ei Etelä-Savossa toteuteta erillisinä ohjelmina vaan ne sisältyvät Etelä-Savon tavoite 6-ohjelmaan. (Etelä-Savon tavoite 6 –ohjelma 1995-1999) Tutkielmassani tarkastelen Etelä-Savon työttömille suunnattuja ESR-osarahoitteisia hankkeita, jolloin työttömille suunnattavat hankkeet on integroitu tavoite 6 -ohjelmaan erillisinä toimenpidekokonaisuuksina ja vastaavat 6-alueeseen kuulumattomien alueiden tavoite 3 -ohjelmaa.

Tavoite 6-ohjelman tarkoituksena on pyrkiä monipuolistamaan maakunnan elinkeinorakennetta edistämällä tuotantosektorin ja uusien yritysten luomista. Erityisesti PK-yritysten luomisella uskotaan olevan merkittäviä alueen työllisyyttä parantavia vaikutuksia. Yritystoiminnan kehittäminen näkyikin selvästi myös työttömille suunnattavissa ESR-hankkeissa. Mikäli yrittäjyyden avulla ei onnistuta sitomaan aktiivi-ikäistä väestöä

maakuntaan, on vaarana nuoren väestön poismuutto, työttömyyden pysyttelemine korkeana sekä alhainen bruttokansantuote asukasta kohti.

Työttömien hankkeita toteutetaan projekteina, jotka koostuvat toisiaan tukevista toimenpiteistä. Työttömien ESR-projektit jaetaan pääasiallisesti koulutusprojekteihin tai toimenpideyhdistelmäprojekteihin. Koulutusprojektit ovat tyypillisiä ESR-hankkeita ja ne voivat sisältää muun muassa erityisesti nuorille suunnattua oppisopimuskoulutusta ja ammattitaitoa täydentävää koulutusta. Vastaavasti toimenpideyhdistelmäprojekti on nimensä mukaisesti projekti, jossa on koulutukseen yhdistetty erilaisia toimenpidekokonaisuuksia, jotka tukevat työttömän osaamista, ammattitaitoa ja sen hetkistä elämäntilannetta. Toimenpiteet voivat olla muun muassa koulutukseen liittyvää työharjoittelua, työnäytteen suorittamista kohdeyrityksessä tai osuuskuntatyötä.

Tutkimuksessa oli kaiken kaikkiaan 24 tiedossa olevaa projektia. Lisäksi oli joukko tuntemattomia projekteja, joiden tiedot eivät ilmenneet rekisteristä ja joissa oli vain muutama työtön osallistuja. Tutkimuksen projektit olivat:

- Savonlinnan pitkäaikaistyöttömien työllistäminen
- Mikkelin oppimis- ja multimediapaja
- Etelä-Savon OPSO/ peruskoulutus
- Etelä-Savon OPSO/lisäkoulutus
- Ote tulevaisuuteen, Pieksämäki
- Pieksämäen kaupungin työpaja
- Yrittäjäpolku, Mikkeli
- Uraputki-projekti, Mikkeli
- Savonlinnan startti
- ECOTECH (yhteisöaloitteeseen kuuluva projekti)
- E.C.HO /SOKU (yhteisöaloitteeseen kuuluva projekti)
- Savoset/KENU (yhteisöaloitteeseen kuuluva projekti)
- Savonlinnan nuorten työpaja koulutus- ja elämänhallintaprojekti
- Osaaminen uusiokäyttöön, Savonlinna
- Yrittäjäpolku Suomen sylissä, Pieksämäki
- Askel-projekti
- Uraputki-projekti, Mikkeli
- Taito tienestiksi
- Etätö maaseudun mahdollisuus

- Uraputki-projekti, Mäntyharju
- ST.MICHEL PARTNERS
- Kunnolla työhön (yhteisöaloitteen projekti)
- Takaisin työhön
- Alueellisella yhteistyöllä työpaikkoja maaseudulle

Projekteista voidaan muodostaa sisällön perusteella erilaisia typologioita. Olen muodostanut viisi ryhmää, joiden avulla on mahdollista kuvata projektien pääasiallista toiminta-alaa. Projektit jakautuvat ryhmiin varsin tasaisesti ja jokaisessa ryhmässä on lähes yhtä monta projektia. Ensimmäisen ryhmän muodostavat projektit, joiden tavoitteena on aktiivisen työnhaun alullepano, sosiaalisten suhteiden vahvistaminen, itsetunnon kasvattaminen sekä osuuskunta- ja vapaaehtoistyöhön kiinnittyminen. Tähän ryhmään kuuluvat projektit korostavat näin ollen toisaalta osallistujan elämänhallintaan liittyviä tekijöitä sekä toisaalta aktivoitumista palkkatyön ulkopuolelle. Toisen ryhmän muodostavat projektit, joiden tavoitteena on kouluttaa osallistujia yrittäjiksi. Kolmannen ryhmän muodostavat projektit, joiden tarkoituksena on muokata työttömän kanssa henkilökohtainen työllistymissuunnitelma, jota pyritään toteuttamaan varsinaisen koulutusjakson päätyttyä. Neljännen projektityypin muodostavat ne projektit, joissa pyritään parantamaan työttömän omaa ammattitaitoa. Viimeisen ryhmän muodostavat ne projektit, joiden avulla pyritään hankkimaan kokonaan uusi ammattitaito, jonka avulla pyritään varmistamaan tulevaisuuden osaaminen.

Erityisesti projektit, joissa pyritään hankkimaan uusi ammattitaito ja kehittämään osaamista paremmin nykyisiä ja tulevaisuuden työmarkkinoita vastaaviksi ovat tärkeitä rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Tällä hetkellä on jopa työvoimapulasta kärsiviä aloja kuten korkean teknologian ja tietotekniikan alat. Osaavan työvoiman löytäminen on näillä aloilla korkeasta työttömyydestä huolimatta vaikeaa. Tämän vuoksi olisikin tärkeää, että projekteissa korostuisi ammattitaidon kehittäminen ja uuden ammattitaidon hankkiminen.

Projektien suunnittelu lähtee kohderyhmänä olevien työttömien tarpeista ja projektia voivat toteuttaa yritykset, oppilaitokset, kunnat, järjestöt ja yhteisöt. Suunnittelussa auttavat työvoima- ja elinkeinokeskukset, maakuntien liitot sekä opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö (Tavoite 6 -ohjelman hakuopas, 3). Onkin syytä olettaa, että koordinoimalla projekteja ruohonjuuritasolta käsin, pystytään paremmin tiedostamaan alueen työttömyyden rakenteelliset ongelmat. Mikäli hankkeita ohjattaisiin ylhäältä keskushallinnosta tai jopa unionin hallintoelimistä käsin, olisi todennäköistä ettei hankkeita

onnistuttaisi koordinoimaan alueen ongelmia vastaaviksi siinä määrin kuin nykyisen mallin avulla. Toisaalta on huomioitava hankkeiden nykyinen, varsin laaja seurantajärjestelmä. Projektien toteuttamisen ja saavutettujen tulosten seuraaminen ovat varsin tarkoin säänneltyjä ja seurantajärjestelmän raskaan hallinnonin suhteen voidaankin esittää kritiikkiä. Projektien seurantajärjestelmän osalta tulevaisuudessa tulisikin etsiä mahdollisia keinoja keventää hallintoa.

3. TAVOITE 6 –OHJELMAN LÄHTÖKOHDAT JA TOIMINTALINJAT

3.1. Ohjelman lähtökohdat

Tavoite 6 –ohjelmaan sisältyviä hankkeita tulee tarkastella laajemmasta hyvinvointikontekstista ja arvioida hankkeita niistä lähtökohdista kuinka hankkeet ovat onnistuneet säilyttämään ja lisäämään hyvinvointia alueella. Tavoite 6 –ohjelmaan sisältyviä työttömille suunnattavia projekteja ei tule nähdä irrallisiksi ja toteuttajien intressien pohjalta muotoutuneiksi yhden asian hankkeiksi. Työttömille suunnattavat projektit ovat yksi osa koko maakunnan alueellista kehittämisstrategiaa. Ennen Suomen EU-jäsenyyttä laadittu Etelä-Savon aluekehitysohjelma vastaa tavoitteidensa, strategiansa, toimintalinjojensa ja toimenpidekokonaisuuksiensa osalta varsin pitkälti tavoite 6 –ohjelmaa (Etelä-Savon tavoite 6 –ohjelma 1995-1999). Näin ollen Euroopan unionin tavoite 6 –ohjelma sekä kansallinen aluekehitysohjelma muodostavat perustan Etelä-Savossa toteutettaville Euroopan Sosiaalirahastohankkeille.

Sivulla 15 olevassa kuvassa 3.1. on esitetty Etelä-Savon tavoite 6 –ohjelma osana laajempaa tavoitekokonaisuutta. Mallin tarkoituksena on kuvata sitä kokonaisyhyvinvoinnin rakennetta, jota hankkeiden avulla pyritään toteuttamaan. Mallin hyvinvointikontekstuaalinen jaottelu perustuu Erik Allardtin hyvinvoinnin kolmijakoon eli kokonaisyhyvinvoinnin muodostumiseen having-loving-being –osa-alueista. Edelleen mallissa kuvataan kuinka kokonaisyhyvinvoinnin tavoitteet pyritään saavuttamaan eri politiikkojen avulla ja kuinka nämä tavoitteet konkretisoituvat tavoite 6 –ohjelman toimintalinjoissa yksittäisten projektien kautta.

Tavoite 6 –ohjelman tarkoituksena on ihmisten hyvinvoinnin säilyttäminen ja lisääminen. Näin ollen onkin aluksi määriteltävä mitä hyvinvoinnin käsitteellä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Tavoite 6-ohjelman osalta hyvinvoinnin määrittelyn lähtökohtana on siis Erik

Allardtin esittämä hyvinvoinnin kolmijaottelu, jonka mukaan hyvinvoinnin ulottuvuudet jakautuvat elintasaan (having), yhteisyysuhteisiin (loving) sekä itsensä toteuttamiseen (being).

Elintason tyhjentävä kuvaus ja määrittely on vaikeaa, ja erilaiset elintasotutkimukset sisällyttävätkin elintason käsitteeseen hieman eri osa-alueita. Allardtin elintason määrittelyn lähtökohtana on ollut fysiologiset perustarpeet. Allardtin luettelemat perustarpeet sisältävät ne hyvinvoinnin tekijät, jotka kattavat having-ulottuvuuden. Elintasaan sisältyviä materiaalisia ja fysiologisia perustarpeita ovat muun muassa terveys, työllisyys, koulutus, tulot sekä asumistaso. Having -osa-alueella on varsin merkittävä asema kokonaisyhyvinvoinnin määrittelyssä ja alhainen tarpeiden tyydytys heijastuu myös yksilön käyttäytymiseen ja sosiaalisiin suhteisiin. (Allardt 1975) Tavoite 6-ohjelman osalta hyvinvoinnin having-osa-alueen voidaan katsoa toteutuvan sekä hankkeiden sisällä niihin osallistuvien työttömien keskuudessa että laajemmin koko Etelä-Savon alueella. ESR-hankkeiden avulla pyritään aktivoimaan työtön takaisin työelämään, mikä kohentaa tulotasoa ja vastaa näin ollen yksilön materiaalista tarpeentyydytystä. Tavoite 6-ohjelman hyvinvointitavoite ja pyrkimys elintason nostamiseen monella eri osa-alueella ovat kannatettavia tavoitteita, joiden toivoisi toteutuvan korkeasta työttömyydestä ja suhteellisen alhaisesta bruttokansantuotteesta kärsivällä Etelä-Savon alueella.

Allardtin kuvaama toinen hyvinvoinnin ulottuvuus koskee yhteisyysuhteita (loving). Lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan yksilöillä on solidaarisuuden ja kumppanuuden tarve sekä tarve muodostaa sosiaalisia suhteita ja verkostoja. Yhteisyysuhteet syntyvät spontaanisti inhimillisen kanssakäymisen myötä ja niihin kuuluvat niin paikallisyhteisöt ja naapurisuhteet, perheyhteisöllisyys kuin ystävyysuhteet. (Allardt 1975) Yhteisyysuhteet ovat eräänlaisia kollektiivisia resursseja ja niiden perustan muodostavat interaktio ja inhimilliset suhteet.

Kuvassa 3.1. esitetty Tavoite 6 -ohjelman hyvinvointimalli on hieman puutteellinen eikä kuvaa tarkemmin yhteisyysuhteiden muodostumista ja merkitystä hyvinvoinnin osatekijänä. Kuitenkin työttömien hankkeiden kohdalla yhteisyysuhteet näkyvät pyrkimyksenä muodostaa uudenlaisia verkostoja ja kumppanuushankkeita, joissa toimiminen on verrattavissa palkkatyöhön toimeentulon turvaajana. Toteutettavat yhteisöhankeet kuten osuuskuntahankkeet ovat merkittävä osa kokonaisyhyvinvointia paitsi toimeentulon turvaajana myös inhimillisen verkoston luomisessa. Työttömyydestä seuraavien taloudellisten menetysten ohella sosiaalisten verkostojen heikkeneminen on eräs uhka ja ongelma. Erilaiset

yhteisöhankeet ja projektit, jotka toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa ovat näin ollen tärkeä resurssi, jonka avulla työtön pystyy ainakin osittain korvaamaan niitä sosiaalisia verkostoja, jotka ovat menetetyt työn myötä poistuneet. Syntyneillä yhteistyöverkostoilla voi näin ollen olla merkitystä työttömän uudelleen työllistymisen kannalta, ja hankkeiden myötä syntynyt yhteistyö eri tahojen kanssa voi muodostaa tärkeän tukiverkoston yrittäjäksi aikovalle työttömälle.

Erityisesti ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien kohdalla hankkeisiin osallistumisella on merkitystä työttömän yhteiskunnallisen aktivoitumisen kannalta. Ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien kohdalla paluu perinteiseen palkkatyöhön on vaikeaa, joten erityisesti heidän kohdallaan uudenlainen palkkatyöhön rinnastettava aktiivitoiminta on tärkeää jo yksilön olemassaolonsa merkitykselliseksi kokemisenkin vuoksi. Tämä itsensä arvostus ja oman toiminnan kokeminen yhteiskunnallisesti tärkeäksi liittyy jo Allardtin kuvaamaan itsensä toteuttamiseen (being) hyvinvoinnin osatekijänä.

Tarve kehittää itseään ja itsensä toteuttaminen kuvaavat suhdetta yksilön ja yhteiskunnan tai sosiaalisen järjestelmän välillä. Itsensä toteuttamisen vastakohtaksi Allardt näkee vieraantumisen. Vieraantumisella Allardt tarkoittaa lähinnä tilannetta, jossa yksilöä kohdellaan vain hyötynäkökulmasta esimerkiksi työvoimana tai kuluttajana. Työttömien osalta vieraantumista voisi kuvata tilanne, jossa työttömät nähdään vain ”lukuina”; toisin sanoen järjestelmä ei ole kiinnostunut yksittäisten työttömien selviytymisestä ja heidän yksilöllisistä elämäntilanteistaan vaan työttömiä tarkastellaan anonymienä yhtenä kansantaloudellisena haittana. Esimerkki Allardtin kuvaamasta vieraantumisesta voisi olla julkisuuden luoma liian yksipuolinen kuva työttömistä. Mikäli työttömistä saatu kuva perustuu vain julkisuudessa säännöllisesti julkaistuihin työttömyystilastoihin tai todellisuutta yksinkertaistaviin luokitteluihin kuten työttömien yleistäminen työhaluttomiksi tai ikääntyvien työttömien leimaaminen ammattitaidottomiksi, on Allardtin kuvaama vieraantuminen todellinen yhteiskunnallinen ongelma.

Allardtin kuvaamaan itsensä toteuttamiseen ja kehittämiseen liittyvät muun muassa yksilön tarve saada kunnioitusta ja arvontoa, poliittiset resurssit sekä mielekäs vapaa-ajan toiminta. Työttömiä aktivoivilla hankkeilla onkin merkitystä ennen kaikkea mielekkään vapaa-ajan toiminnan vuoksi, mistä edelleen seuraa oman toiminnan ja aseman kokeminen yhteiskunnallisesti merkittäväksi; toisin sanoen yksilö tuntee kuuluvansa järjestelmään -ei sen ulkopuolelle.

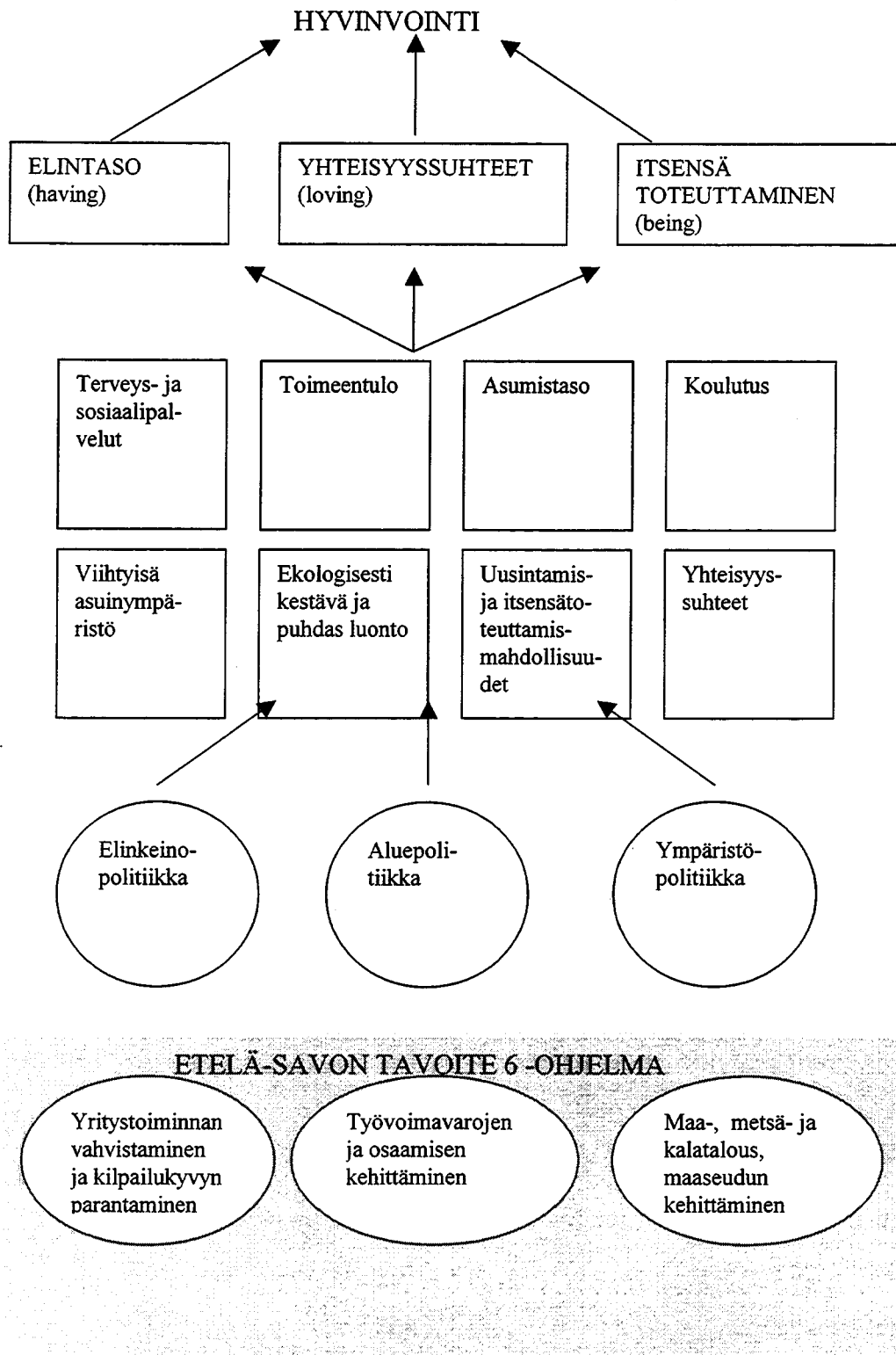
Välittömien työllisyysvaikutusten analyysin lisäksi ESR-hankkeita tulisikin arvioida tarkastelemalla niiden vaikutuksia muun muassa henkilön elämänlaatuun ja aktivoitumiseen. Esimerkiksi Savonlinnan pitkäaikaistyöttömille (Savonlinnan pitkäaikaistyöttömien työllistäminen -projekti) projektin jälkeen suoritetun kyselyn vastausten mukaan projekti oli muun muassa auttanut pääsemään irti arkirutiineista, oli tuonut vaihtelua arkipäivään, auttanut palaamaan ihmisten pariin, motivoinut aktiivisempaan työnhakuun sekä herättänyt kiinnostuksen ammatinvaihtoon. Projektiin osallistuneiden työttömien vastauksista kävi ilmi hankkeiden laaja-alainen vaikutus yksilön elämäntilanteeseen. Näyttääkin siltä, että välittömän työllistymisen sijaan erityisesti vaikeasti avoimille työmarkkinoille työllistyvien pitkäaikaistyöttömien kohdalla hankkeet toimivat eräänlaisina aktivoivina toimenpiteinä, jotka luovat vasta perustan jatkokoulutukselle ja mahdolliselle ammatinvaihdokselle. Huomioon ottaen vähän koulutettujen, ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien vaikeudet työllistyä avoimille työmarkkinoille, ESR-hankkeiden tehtävänä on muun muassa kehittää vaihtoehtoisia työllistymismuotoja ja aktiivitoimintaa perinteisen palkkatyön rinnalle.

Tavoite 6-ohjelman hyvinvointimallissa (kuva 3.1) on kuvattu tiettyjä toimenpiteitä ja tavoitteita, jotka perustuvat Allardtin hyvinvointiluokitteluun. Nämä osa-alueet ja yhteiskunnallisen toiminnan muodot, joiden avulla hyvinvointi pyritään takaamaan ovat:

1. Terveys- ja sosiaalipalvelujen tarjoaminen
2. Toimeentulon turvaaminen kaikille
3. Riittävä asumistaso
4. Kaikille tarjottava koulutus
5. Viihtyisä asuinympäristö
6. Puhdas luonto ja sen turvaaminen tuleville sukupolville
7. Uusintaminen ja itsensä toteuttaminen
8. Yhteisyyssuhteiden edellytysten turvaaminen

Etelä-Savon työttömien hankkeet kuten muutkin tavoite 6 –ohjelmaan sisältyvät hankkeet pyrkivät toteuttamaan kyseisiä periaatteita ja parantamaan näin ollen alueen asukkaiden hyvinvointia, mutta kuinka työttömien ESR-hankkeiden pyrkimys toteuttaa kyseisiä periaatteita käytännössä ilmenee? Kuten kuvio 3.1 osoittaa, hyvinvointitavoitteiden saavuttamisen perustana ovat alueella toteutettava elinkeino-, alue- ja ympäristöpolitiikka. Kuitenkin jaottelusta puuttuu kokonaan harjoitettava työpolitiikka. Lähtökohtana onkin ollut työvoimapolitiikan ja alueen työllisyyden hoidon sisältyminen sekä elinkeino-, alue- että ympäristöpolitiikkaan. Muihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin kuten esimerkiksi

Kuva 3.1. Etelä-Savon tavoite 6 –ohjelma osana laajempaa tavoitekokonaisuutta



Lähde: Etelä-Savon tavoite 6 –ohjelma 1995-1999 ohjelma-asiakirja. Mikkelin läänin maakuntayhtymä.

työvoimapolitiikkaan uskotaan päästävän sitten, kun elinkeino- ja ympäristöpoliittiset tavoitteet ovat toteutuneet (Tavoite 6 –ohjelma 1995-1999).

Elinkeinopolitiikan tavoitteena on Etelä-Savon asukkaiden toimeentulon ja tulotason turvaaminen, mikä edellyttää työllisyyden kohentumista alueella. Näin ollen toteutettavaan elinkeinopolitiikkaan sisältyy työvoimapolitiittisia tavoitteita. Elinkeinopolitiikan avulla pyritään hyödyntämään alueen taloudellisia voimavaroja kuten luonnonvaroja ja osaamista työpaikkojen luomisessa. Aluepolitiikan avulla pyritään vastaavasti ehkäisemään ja vähentämään maakunnan syrjäisestä sijainnista ja harvasta asutuksesta aiheutuvia haittoja. Ympäristöpolitiikan tavoitteena on ekologisesti kestävä ja puhtaan luonnon takaaminen asukkaille. (Tavoite 6 –ohjelma 1995-1999 –ohjelma-asiakirja)

Politiikan osa-alueiden tavoitteet pyritään toteuttamaan muun muassa Tavoite 6 –ohjelman avulla. Kuvan 3.1 mukaisesti tavoite 6 –ohjelma jakautuu kolmeen toimintalinjaan (priorities), jotka ovat:

1. Yritystoiminnan vahvistaminen ja yritysten kilpailukyvyyn parantaminen
2. Työvoimavarojen ja osaamisen kehittäminen
3. Maa-, metsä- ja kalatalous, maaseudun kehittäminen ja ympäristö.

Tarkastelen toimintalinjoja tarkemmin seuraavassa luvussa, jossa keskityn erityisesti työttömille suunnattujen hankkeiden tarkasteluun eri toimintalinjojen kohdalla.

3.2. Toimintalinjat ja toimenpidekokonaisuudet

Toimintalinja 1 Yritystoiminnan vahvistaminen ja yritysten kilpailukyvyyn parantaminen on varsin merkittävässä asemassa uusien työpaikkojen luomisessa. Työttömille suunnattavat hankkeet eivät sisälly toimintalinja 1:een vaan kyseinen toimintalinja tähtää ennemminkin jo toimivien yritysten sekä jossain määrin aloittavien yritysten yritystoiminnan kehittämiseen kilpailukyvyyn parantamiseen. Yritystoiminnan kehittäminen onkin yksi alueen kehittämisen perustoiminnoista sillä tarjolla olevien työpaikkojen vähyys on aiheuttanut erityisesti nuoren väestön poismuuttoa maakunnasta. Näin ollen yritystoiminnalla on suuri merkitys alueen työllisyyden elvyttämiseksi ja väestöpaon estämiseksi.

Varsinaiset työttömille suunnattavat ESR-hankkeet sisältyvät toimintalinjaan 2

Työvoimavarojen ja osaamisen kehittäminen. Toimintalinjassa korostuu yrittäjyyden merkitys alueen työpaikkojen luomiseksi, joten toimintalinja tukee varsin kiinteästi toimintalinjaa 1. Toimintalinja 2 jakautuu edelleen toimenpidekokonaisuuksiin, joiden jaottelujen pohjana on projektien painottuminen koulutuksen, osaamisen, teknologian ja tutkimuksen kehittämiseen tai työttömyyden torjumiseen. Toimenpidekokonaisuudet, joiden tarkoituksena on työttömyyden torjuminen ja työmarkkinoiden rakenteellisten muutosten ennakointi vastaavat tavoite 6-alueen ulkopuolisilla alueilla toteutettavia tavoite 3-toimenpiteitä. Lähtökohtana on erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja syrjäytymisvaarassa olevien aktivoiminen ja työllistäminen työllistymis- ja koulutuspolkujen avulla. Työttömien hankkeita pyritään kohdentamaan erityisesti naisille, nuorille ja pitkäaikaistyöttömille. Toimintalinjan toiminnallisina tavoitteina ovat sellaisten pk-yritysten lisääminen, jotka ovat teknologisessa yhteistyössä muiden yritysten tai tutkimuslaitosten kanssa, neuvonnan ja koulutuksen lisääminen 3500 pitkäaikaistyöttömälle sekä etätöitä tekevien määrän lisääminen 400 työntekijällä. (Tavoite 6 –ohjelma 1995-1999)

Myös toimintalinjaan 3, maa-, metsä- ja kalatalous, maaseudun kehittäminen ja ympäristö, sisältyy työttömille suunnattavia hankkeita. Kyseisen toimintalinjan toimenpidekokonaisuudet on suunniteltu erittäin vaikeisiin olosuhteisiin auttamaan maaseudun sopeutumista unionin markkinoihin. Toimintalinjaan sisältyvien työttömien hankkeiden tarkoituksena on parantaa maaseudun työllisyystilannetta ja kohottaa maaseudun elintasoja palvelutasoa, koulutusta ja osaamista kehittämällä. Maaseudun työttömille suunnattavat hankkeet liittyvät muun muassa yrittäjyyden tukemiseen, paikallisten palvelujen tuottamiseen erilaisten työllistämisaloitteiden avulla, maaseutumatkailun kehittämiseen sekä ympäristönsuojeluun.

3.3. Hankkeiden peruseriaatteet ja toteuttaminen

Toimintalinjojen tavoitteet perustuvat muun muassa Euroopan unionin vuonna 1993 julkaisemaan Valkoiseen kirjaan kasvusta, kilpailukyvystä ja työllisyydestä. Valkoinen kirja julkaistiin Euroopan 1990-luvun korkeimman työttömyyden aikaan ja sen lähtökohtana oli etsiä ratkaisukeinoja Euroopan korkeaan työttömyyteen ja taloudelliseen tilanteeseen, jota kuvasivat talouden vuosittaisen kasvuvauhdin hidastuminen, työttömyysasteen nousu, investointiasteen aleneminen sekä heikentynyt kilpailuasema suhteessa Yhdysvaltoihin ja Japaniin. Jotta unionin heikentynyttä kilpailuasemaa voitaisiin parantaa ja työttömyyttä alentaa, tulisi unionin sisällä luoda 15 miljoonaa uutta työpaikkaa vuosituhannen vaihteeseen mennessä. Tavoitteen toteutuminen tuntuu kohtuuttomalta, mutta se on edes osittain

mahdollista saavuttaa taloudellisen kasvun, teknologisten innovaatioiden sekä luonnon resurssien tarjoaman hyödyn avulla. (White Paper on growth, competitiveness and employment, http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/ch0_1.html).

Valkoisen kirjan mukaan yksi merkittävä keino uusien työpaikkojen luomiseksi on koulutukseen investoiminen. Elinikäinen oppiminen ja koulutusjärjestelmien uudistaminen ovat keinoja uusintaa väestön tietotaitoa työelämän ja markkinoiden vaatimuksia vastaaviksi. Standardi koulutusjärjestelmä, joka tarjoaa yhtenäisen koulutuksen kaikille, ei sovellu nykytilanteeseen. Sen sijaan tulisi kehittää uudenlaisia koulutusmuotoja ja pyrkiä entistä paremmin yhteensovittamaan koulutus ja työelämä. Työttömille räätälöitävät henkilökohtaiset työllistymispolut, joissa yhdistyvät yksilön osaamisen ja ominaisuuksien pohjalta suunniteltava koulutus sekä koulutusta tukeva työharjoittelu tai tukityö on esimerkki keinosta parantaa työttömien siirtymistä takaisin työelämään tai auttaa työtöntä aktivoitumaan perinteisen palkkatyön ulkopuolelle esimerkiksi vapaaehtoistyöhön ja osuustoimintatyöhön. (White Paper on growth, competitiveness and employment, http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/ch0_1.html, 1993) Etelä-Savon Tavoite 6-ohjelmaan sisältyvät työttömien hankkeet pyrkivät toteuttamaan Valkoisen kirjan periaatteita työpaikkojen luomiseksi uudenlaisen ajattelun pohjalta.

Valkoisessa kirjassa esitetyissä uudistusehdotuksissa sekä Tavoite 6-ohjelmaan sisältyvissä työttömille suunnattavissa hankkeissa näkyy uudenlainen käsitys työstä, työttömyydestä ja työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Vuonna 1988 unionin aluepolitiikassa hyväksyttiin periaatteet, jotka muodostavat edelleen pohjan unionin alue- ja rakennepolitiikalle ja ovat näin ollen myös sosiaalirahastohankkeiden perustana. Vuonna 1988 hyväksyttiin Euroopan Neuvoston säädös, (Council Regulation No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments) rakennerahastojen tehtävistä, merkityksestä ja yhteistyöstä rahastojen välillä. Säädestä on uudistettu useampaan kertaan, mutta alue- ja rakennepolitiikan perusta on pysynyt samana.

Sosiaalirahastohankkeiden ja erityisesti työttömille suunnattavien hankkeiden kannalta Euroopan Neuvoston hyväksymän säädöksen keskeiset periaatteet ovat täydentävyysperiaate sekä kumppanuus- eli partnership -periaate. Täydentävyysperiaatteen mukaan rakennerahastohankkeiden tulee täydentää kansallisia hankkeita (Council Regulation 1988:2052, http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/en_388R2052.html).

Työllistämishankkeiden osalta ESR-hankkeet ovat osa kansallista työvoimapolitiikkaa, mutta ne eivät voi korvata jäsenmaiden kansallista työvoimapolitiikkaa. Hankkeiden toteuttaminen ja seuranta organisoidaan yhteistyössä komission, valtionhallinnon sekä alueellisen ja paikallistason toimijoiden kanssa. Yhteistyö eri osapuolten kanssa perustuu kumppanuusperiaatteelle ja kyseinen periaate kattaa hankkeiden suunnittelun, rahoituksen, toteutuksen ja arvioinnin.

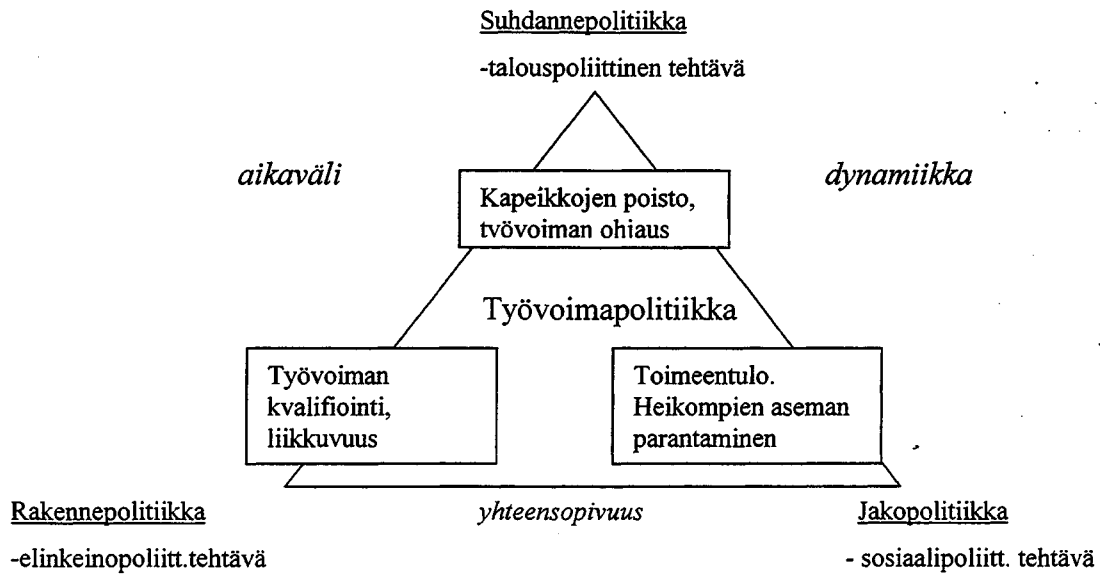
4. KANSALLISEN TYÖVOIMAPOLITIIKAN KEHITYKSEN PÄÄLINJAT KAHDEN VIIME VUOSIKYMMENEN AIKANA

4.1. Työvoimapolitiikan määrittelyä

Työvoimapolitiikalla tarkoitan niitä valtion toteuttamia kehittäviä ja ohjaavia toimenpiteitä, joiden avulla pyritään torjumaan työttömyyttä, ehkäisemään työvoiman puutetta sekä edistämään työvoiman tarjonnan ja kysynnän välistä ammatillista ja alueellista sopeutumista. Lähtökohtana työvoimapolitiikan käsittelyssä on Heikki Wariksen määritelmä, jonka mukaan työvoimapolitiikalla tarkoitetaan niitä sosiaalipoliittisia toimenpiteitä, joiden avulla säädellään työvoiman tarjontaa ja kysyntää sekä pyritään saattamaan ne kosketuksiin toistensa kanssa (Waris, 1968). Työvoiman tarjontaan kohdistuviin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin kuuluu muun muassa työvoimakoulutus, jonka avulla on mahdollista kohentaa ja ylläpitää työvoiman ammattitaitoa ja osaamista paremmin työtehtäviä vastaaviksi. Työvoiman kysyntään kohdentuvia toimenpiteitä ovat vastaavasti valtion virastojen, laitosten ja rakennuskohteiden väliaikaiset työtehtävät, kunnallinen työllistämistuki, pitkäaikaistyöttömien työllistämistuki yksityisille työnantajille, työrajoitteisten erityistyöllistäminen sekä vajaakuntoisten työllistämistuki, joiden tarkoituksena on lisätä työllistämistä. Tosin työmäärärahoihin työllistämistä valtion ja kuntien töihin ei enää lueta työvoimapoliittiseksi toiminnaksi. Nykyisessä järjestelmässä työvoiman tarjontaan liittyvien toimenpiteiden perustana on kunnallinen työllistämistuki sekä valtion virastotyöjärjestelmä (Aho ym. 1996)

Harri Skog ja Heikki Räisänen määrittelevät tutkimuksessaan Toimivampiin työmarkkinoihin työvoimapolitiikan sen kolmen perustehtävän kautta (kuviot 4.1.)

Kuvio 4.1. Työvoimapolitiikan tehtävät



Skogin ja Räisäsen mallin mukaan työvoiman tehtäviin kuuluvat suhdannepoliittiset, rakennepoliittiset sekä jakopoliittiset tehtävät. Suhdannepoliittista eli talouspoliittista tehtävää toteutetaan muun muassa poistamalla rekrytointivaikeuksia ja ammattikapeikkoja sekä helpottamalla työvoiman saatavuutta kasvaville aloille ja yrityksiin. Suhdannepoliittisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ovat työvoimaa ohjaavat toimenpiteet, työvoiman kvalifiointi kuten täsmäkoulutus sekä tehokkaan työnhaun ylläpito. (Skog, Räisänen 1997, 60)

Rakenne- eli elinkeinopoliittiseen työvoimapolitiikkaan kuuluu työvoiman koulutuksen ammattitaidon yhteensovittaminen elinkeinoelämän vaatimuksia vastaavaksi muun muassa työvoimaohjauksen sekä alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden edistämisen avulla. Jako- eli sosiaalipoliittiseen työvoimapolitiikkaan kuuluu heikoimpien yksilöiden ja ryhmien suhteellisen ja absoluuttisen aseman parantaminen. Toimeentuloturvan takaaminen kuuluukin keskeisesti sosiaalipoliittiseen työvoimapolitiikkaan. Erityisesti noususuhdanteessa korostuvat suhdannepoliittiset toimenpiteet, kun vastaavasti laskusuhdanteessa korostuvat jakopoliittiset toimenpiteet ja toimeentuloturvan takaaminen. (Skog, Räisänen 1997, 60-61)

4.2. Sotien jälkeinen työvoimapolitiikka

Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on tarvittaessa huolehdittava työvoiman suojelusta, turvattava jokaiselle oikeus työhön ja pyrittävä edistämään työllisyyttä. Työllisyyslain mukaan valtion

tulee täystyöllisyyden toteuttamiseksi edistää työvoiman kysyntää talouspolitiikan avulla sekä muilla työllisyyteen vaikuttavilla toimenpiteillä. Reija Lilja, Tuire Santamäki-Vuori sekä Guy Standing toteavat kuitenkin työpoliittisessa tutkimuksessaan Työttömyys ja työmarkkinoiden joustavuus Suomessa työvoimapoliittisten toimenpiteiden olleen perinteisesti merkityksellisiä vain mikäli talouspolitiikassa on epäonnistuttu eikä talouspolitiikan avulla ole onnistuttu säilyttämään korkeaa työllisyyttä. Kansallinen työvoimapolitiikka onkin reagoinut työmarkkinoiden epätasapainoihin eikä työvoimapolitiikkaa ole toteutettu pitemmän aikavälin strategian pohjalta.

Tarkastelen seuraavaksi kansallisen työvoimapolitiikan kehittymistä ja siinä 1990-luvun suurtyöttömyyden myötä tapahtuneita muutoksia. Tämän jälkeen vertailen työttömien ESR-hankkeiden asemaa osana kansallista ja Euroopan unionin yhteistä työvoimapolitiikkaa ja tarkastelen kuinka ESR-hankkeiden periaatteissa heijastuu muuttunut ajattelu valtion roolista työvoimapolitiikassa 1990-luvun suurtyöttömyyden aikana.

Suomalaisen avoimen talousjärjestelmän mukaisesti myös työmarkkinoilla toteutuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan laki. Avoimina markkinatalouksina kapitalistiseen yhteiskuntaan on kuitenkin perinteisesti kuuluneet talouden toistuvat häiriöt ja niistä seurannut epätasapaino työvoiman kysynnän ja tarjonnan välillä. Talouden laskusuhdanteista seuranneiden työmarkkinoiden häiriötilojen tasapainottamiseksi on tarvittu julkisen vallan interventioita työmarkkinoiden toimintaan. Julkisen vallan toimenpiteet olivat aluksi lähinnä välitöntä reagoimista kasvaneeseen työttömyyteen tilapäisten toimenpiteiden, kuten työttömyystöiden, avulla. Työttömyyden muodostuttua suomalaisen yhteiskunnan toistuvaksi ongelmaksi työttömyyden torjunnasta tuli vakiintunut osa kansallista sosiaalipolitiikkaamme, ja työvoimapolitiikkaa pyrittiin kehittämään pelkästä työttömyyden torjunnasta työllisyyden turvaamiseen (Waris 1968, 124)

1930-luvun suurtyöttömyys on ollut eräänlainen lähtökohta valtiollisen työvoimapolitiikan ja työvoimapoliittisten säännösten kehittymiselle. Säännösten mukaan kuntien ja valtion oli tuolloin järjestettävä työttömille yleisiä töitä tai toissijaisesti hätäaputöitä. Sotien jälkeen tämä niin sanottu työlinja, jossa korostui julkisen vallan osallistuminen, tuli vallitsevaksi työvoimapolitiikaksi (Lilja ym.1990, 255). Suurtyöttömyyden myötä vahvistettiin työvoimapolitiikassa vuonna 1936 uudet periaatteet, joiden lähtökohtana oli suhdanteiden tasaaminen. Puuttumattomuus suhdannekehitykseen ei toiminut enää suurtyöttömyyden aikana ja uudet periaatteet loivatkin pohjan valtiollisesti toteutettavalle työvoimapolitiikalle. Periaatteissa korostui valtion vastuu

työttömyyden torjumisessa, mutta käytännön vastuu säilyi kuitenkin edelleen kunnilla. Lisäksi uuden työvoimapolitiikan lähtökohtana oli järjestää julkisia töitä kulloinenkin työllisyystilanne huomioon ottaen ja työttömyystyöt oli rinnastettava muihin yleisiin töihin. (Kalela 1989, 101-102) 1930-luvulla harjoitetussa työvoimapolitiikassa korostui valtion interventio työttömyystöiden organisoinnissa joskin kuntien vastuu oli edelleen merkittävä.

1940-luvun työvoimapolitiikassa korostui pyrkimys lievittää suhdanteiden aiheuttamaa työttömyyttä. Työttömyyden noustessa avattiin työmaita korkean työttömyyden alueille. Työllisyystöiden merkitys työvoimapolitiikassa oli varsin merkittävä aina 1950-luvun lopulle saakka. Kuitenkin perusinfrastruktuurin tultua rakennetuksi ja tuotannon vaatiessa yhä vähemmän ihmistyövoimaa ”lapiolinjan” ja työllisyystöiden merkitys työvoimapolitiikassa väheni. Lapiolinjan mureneminen 1950-luvun lopulla muutti siihenastista ajattelua mahdollisimman alhaisesta työttömyydestä ja työansioiden ensisijaisuudesta toimeentulon turvaajana. (Jaakkola ym.1994, 219-220) Muuttunutta ajattelutapaa kuvaavat muun muassa vuonna 1955 asetetun työllisyyskomitean painotukset, joiden mukaan työttömyystyömaiden avaaminen tuli rajoittaa vain niihin tapauksiin, joissa se oli ehdottoman välttämätöntä. (Kalela 1989, 165)

Vuoden 1956 työllisyyslaki korosti valtion ensisijaista vastuuta työttömyyden torjumiseen tähtävissä toimenpiteissä. Siihen asti työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toteuttamisvastuu oli ollut pääasiassa kunnilla. 1950-luku oli työmarkkinapolitiikassa muutoksen aikaa ja pelkästä työttömyyden torjunnasta siirryttiin ennakoita ehkäiseviin toimenpiteisiin (Waris 1968, 142). Vaikka valtion asema korostui uudessa ajattelutavassa, nousivat työvoimapolitiittisessa ja elinkeinopolitiittisessa ajattelussa talouden vaatimukset näkyvään asemaan. Jorma Kalela kuvaakin kirjassaan Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1940-lukua valtiojohtoiseksi työvoimapolitiikan ajaksi ja 1950-luvun lopulta alkanutta kehitystä markkinajohtoiseksi aikakaudeksi.

1960- ja 1970-luvut olivat työvoimapolitiikan osalta siirtymäaikaa, jolloin työttömyystöiden hallitseva asema työvoimapolitiittisina toimenpiteinä viimein heikkeni. 1960-luvulla korostui taloudellisen kasvun tukemisen tärkeys ja työmarkkinoiden laajempi valtiollinen sääntely, mikä merkitsi työllistämisen lisäksi muitakin toimenpiteitä kuten työnvälitysjärjestelmän kehittämistä ja ammatillisen liikkuvuuden edistämistä koulutuksen avulla. (Kalela 1989, 186) 1960-luvulla alkoi työlinjan rinnalle kehittyä korvauslinja, mikä merkitsi niin sanotun passiivisen työvoimapolitiikan kasvua. Työttömiä aktivoivien työllistämistoimenpiteiden rinnalle nousivat työttömyyskorvaukset, joiden maksamiseen ei liittynyt

työllistämisvelvoitetta. 1960-luvun lopulla korostuivat työvoiman tarjontaan liittyvät toimenpiteet, lähinnä työvoimakoulutus sekä liikkuvuusavustukset.

1960-luvun työvoimapolitiikka heijasteli ruotsalaisten Gösta Rehnin ja Rudolf Meidnerin aktiivisen työvoimapolitiikan periaatteita. Myös nykyisin toteutettavien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden taustalla ovat Rehnin ja Meidnerin 1940-luvulla kehittämät aktiivisen työvoimapolitiikan periaatteet. Niin sanotun Rehnin-Meidnerin -mallin varsinaisena perustamisasiakirjana pidetään vuonna 1951 ilmestynyttä Ruotsin ay-liikkeen LO:n (Landsorganisation) täystyöllisyysasiakirjaa. Aktiivisen työvoimapolitiikan peruspyrkimyksenä oli investointipolitiikka, jonka avulla pyrittiin edistämään työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Aktiivinen työvoimapolitiikka koostuu talouspolitiittisten toimien lisäksi valikoivista toimenpiteistä kuten ammattikoulutuksesta, ammatinvalinnan ohjauksesta ja uudelleen koulutuksesta, joiden avulla pyritään parantamaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista, edistämään rakennemuutosta, tasaamaan suhdannevaihteluita sekä kasvattamaan työn kysyntää ja vakauttamaan työntekijöiden työuria. (Kalela 1989,191) Ongelmat työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamisessa voivat johtua muun muassa siitä, että työntekijällä ei ole tietoa kaikista avoimista paikoista eikä yrityksillä ole vastaavasti tietoa kaikista mahdollisista hakijoista. Näin syntyy tilanne, jolloin samanaikaisesti on avoimia työpaikkoja sekä työttömiä työnhakijoita. Ongelmat työvoiman kysynnän ja tarjonnan välisessä kohtaannossa muuttuvat rakenteellisiksi, mikäli työntekijät eivät voi vastaanottaa avoimia työpaikkoja muun muassa riittämättömän tai vanhentuneen koulutuksen ja ammattitaidon vuoksi tai mikäli avoimet työpaikat sijaitsevat eri paikkakunnalla kuin työntekijät. (Hämäläinen 1998, 16)

Etelä-Savon työttömille suunnattavilla ESR-hankkeilla pyritään koulutuksen, henkilökohtaisten urapolkujen ja erilaisten koulutus- ja työharjoittelumallien avulla parantamaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan välistä tasapainoa. Teknologian kehitys ja automaation kasvu sekä niistä seuraavat muutokset työtehtävissä uudistavat jatkuvasti työelämää. Erityisesti ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien kohdalla oma ammattitaito ei enää useinkaan vastaa työn vaatimuksia, mistä seuraa työvoiman tarjonnan ja kysynnän välinen rakenteellinen epätasapaino. Ongelma on kärjistynyt erityisesti high-tech -aloilla, jotka nykyisestä suurtyöttömyydestä huolimatta kärsivät paikoitellen jopa työvoimapulasta.

Suomalaisessa työvoimapolitiikassa aktiivisia toimenpiteitä enemmän on korostunut korvauslinjan merkitys ja toimeentuloturvasta huolehtiminen. 1960-luvun lopulla, työttömyyskorvausjärjestelmän kehittyessä, aktiivisen työvoimapolitiikan merkitys väheni.

Vasta 1970-luvulla työttömyyden lisääntyessä varsin merkittävästi, erityistoimenpiteiden merkitys kasvoi ja toimenpiteitä pyrittiin kohdentamaan selektiivisesti tiettyihin henkilöstöryhmiin ja korkean työttömyyden alueille. Vuoden 1972 työllisyyslaki korosti aktiivista työvoimapolitiikkaa, ja erityisesti työvoimapolitiikan merkitystä (Aho ym. 1996). Kuitenkin 1970-luvun puolivälin suurtyöttömyys nosti tukityöllistämisen työvoimakoulutuksen rinnalle. Aktiivisen työvoimapolitiikan nykyinen rakenne perustuukin vuoden 1972 työllisyyslakiin. Esimerkiksi aktiivisen työvoimapolitiikan korostama julkisen sektorin vastuu pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työttömien työllistämisen ja koulutuksessa toteutui varsin pitkään velvoitetyöllistämisen muodossa. Vasta 1990-luvun suurtyöttömyys pakotti vuonna 1993 luopumaan velvoitetyöllistamisestä.

Laman aikana kansallisessa työvoimapolitiikassa on korostunutkin työvoiman tarjontaan kohdistuvat toimenpiteet kuten työvoimakoulutus.(Hämäläinen 1998, 7-8). Työvoimapolitiittisen koulutuksen avulla on pyritty edistämään ja ylläpitämään työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa. Työvoimakoulutuksen avulla pyritään laskusuhdanteessa edistämään talouden elpymistä sekä työpaikkojen määrän kasvua muun muassa yrityskoulutuksen avulla. Työvoimakoulutusta on pyritty tarjoamaan henkilöille ennen kuin työttömyys muuttuu pitkäaikaistyöttömyydeksi. Kuitenkin työttömyyden rakenteen muutokset 1990-luvulla ovat lisänneet pitkäaikaistyöttömien osuutta koulutuksessa. (Skog, Räisänen, 98-99) Samanaikaisesti työvoimakoulutuksen tarjonnan kasvaessa koulutuksen kesto on lyhentynyt. 1980-luvulla työvoimakoulutuksen keskimääräinen kesto oli kuusi kuukautta, kun se 1990 -luvulla on lyhentynyt neljään kuukauteen. (Hämäläinen 1998, 7-8)

Euroopan sosiaalirahastohankkeet ovat osa kansallisen tason ja Euroopan unionin yhteistä aktiivista työvoimapolitiikkaa. Hankkeiden toimenpiteet ovat pääasiallisesti erilaisia työllistämistoimenpiteitä, työvoimakoulutusta tai niiden yhdistelmiä, jotka pyritään räätälöimään työttömän ammattitaitoa, osaamista ja työhistoriaa vastaavaksi. Vaikka hankkeiden toteuttamat toimenpiteet ovatkin niin sanottuja perinteisiä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä kuten työvoimakoulutusta sekä tukityöllistämistä, eroavat toimenpiteet perinteisistä työvoimapolitiittisista hankkeista. ESR-hankkeiden organisointi, toteutus sekä hankkeille asetetut tavoitteet edustavat uudenlaista työvoimapolitiittista ajattelua, jonka lähtökohtina ovat muun muassa radikaalisti 1990-luvulla muuttuneet työmarkkinat ja korkeana pysyttelevä rakenteellinen työttömyys.

5. ESR-HANKKEET MODERNIN MURROKSESSA

5.1. Hyvinvointivaltion muutospaineet

Mikä on vaikuttanut tarpeeseen uudistaa työvoimapolitiikkaamme, ja miksi työttömien ESR-hankkeita toteutetaan uudeltaisista lähtökohdista käsin? Miksi perinteisesti harjoitettu kansallinen työvoimapolitiikka ei ole riittävä keino nykyisen työttömyyden hoidossa? Nämä kysymykset ovat tutkielman tematiikan kannalta keskeisiä sillä pyrin tarkastelemaan työttömien ESR-hankkeiden roolia uudeltaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa perinteisen pohjoismaisen valtiointerventionismin merkitys työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä on vähentynyt, ja tilalle on luotu uusia keinoja ja yhteistyön muotoja työvoimapolitiittisten toimien toteuttamiseksi. Lähtökohtanani on tarkastella nyky-yhteiskuntien rakenteellisia muutoksia ja pyrkiä tätä kautta ymmärtämään muutoksia toteutettavassa työvoimapolitiikassa.

Työn organisoinnin muutokset, työn ja yhteiskunnan väliset muutokset sekä työn ja työttömyyden muuttunut kuva ilmentävät osaltaan modernin murrosta. Tämä vastaavasti aiheuttaa muutospaineita työttömyyden hoidossa. ESR-hankkeissa ilmenevät muuttunut työn käsite sekä uudenlainen käsitys työttömyyden hoidosta. Hankkeiden pyrkimys aktivoida työttömiä perinteisen palkkatyön ulkopuolelle muun muassa vapaaehtoistyöhön ja osuuskuntatyöhön sekä työllistämishankkeiden toteuttaminen yhteistyössä eri tahojen (yksityisen ja julkisen) kanssa kuvaavat osaltaan laajaan julkiseen sektoriin perustuvan hyvinvointivaltioregiimin hegemonian horjumista ja perinteisen kriisiä.

Käsittelin edellisessä luvussa suomalaisen työvoimapolitiikan muutoksia ja kehitystä sotien jälkeisestä ajasta 1990-luvun lopulle. Pyrin nyt tarkastelemaan muutoksia laajemmin yhteiskunnan makrostruktuurista käsin. Jotta voisimme ymmärtää ESR-hankkeiden taustalla olevaa uudenlaista työvoimapolitiittista ajattelua, on tarkasteltava myös niiden taustalla olevia muutoksia laajemmasta kontekstista; tässä tapauksessa tarkastelemalla niitä sosiaalisia, taloudellisia ja teknologisia muutoksia, joista on seurannut perinteisen palkkatyön kriisiytyminen ja muuttunut työn kuva sekä muutokset perinteisessä hyvinvointivaltioregiimissä.

Perinteistä suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa voidaan tarkastella useiden erilaisten sosiaalipolitiikan mallien ja jaotteluiden avulla. On kenties todellisuutta yksinkertaistavaa luokitella erilaisia yhteiskuntia niiden hyvinvointirakenteiden perusteella, mutta erilaisten

hyvinvointivaltiomallien avulla on mahdollista tarkastella ainakin näkyvimpiä eroja eri yhteiskuntien ja niissä harjoitettavan sosiaalipolitiikan välillä. Eräs tunnetuimmista malleista on Göran Esping-Andersenin tekemä jaottelu sosiaalidemokraattisen, liberaalin ja konservatiivisen regiimin välillä (Abrahamson 1994, 94). Muita tunnettuja malleja ovat muun muassa Pekka Kososen geopoliittisista lähtökohdista muodostettu jaottelu pohjoismaisen ja mannereurooppalaisen hyvinvointivaltion välillä, Titmuksen jaottelu institutionaalisen ja residuaalisen hyvinvointivaltion välillä, Bislevin ja Hansenin jaottelu pohjoismaiseen, korporatistiseen sekä katoliseen hyvinvointivaltioon sekä Leibfriedin jako institutionaaliseen, moderniin, residuaaliseen ja niin sanottuun kehittymättömään hyvinvointivaltioon (Abrahamson 1994, 105).

Erilaiset hyvinvointivaltion rakenteita korostavat mallit muistuttavat varsin paljon toisiaan. Perinteistä pohjoismaista hyvinvointivaltiota kuvaavat lähinnä Kososen pohjoismainen, Titmuksen institutionaalinen, Bislevin ja Hansenin pohjoismainen sekä Leibfriedin institutionaalinen hyvinvointivaltio. Malleja yhdistää näkemys universalismin periaatteesta etuuksien jakamisessa, laajasta ja interventionistisesta julkisesta sektorista sekä verotulojen suuresta osuudesta etuuksien rahoituksessa. Mallien mukaan julkinen sektori on hyvinvoinnin pääasiallinen tuottaja (Abrahamson 1995, 106-107). Erityisesti Leibfriedin mallissa korostuu täystyöllisyyden merkitys skandinaavisen hyvinvointivaltion tavoitteena (Abrahamson 1995, 106-107).

Suomea on Ruotsin ohella pidetty perinteisensä institutionaalisen hyvinvointivaltiona. Julkisen sektorin asema sosiaalipolitiikan tuottamisessa ja toteuttamisessa on ollut vahva. Tietyissä mannereurooppalaisen hyvinvointivaltion maissa etuuksien korvaustaso on voinut olla pohjoismaita korkeampi, mutta toisaalta skandinaavisessa mallissa on korostunut etuuksien kattavuus ja universaalisuus. Valtion merkittävä asema sosiaalipolitiikan toteuttamisessa on näkynyt myös työvoimapolitiikassa ja kansallisissa työllistämishankkeissa, joissa on korostunut julkisen sektorin monopoliasema ja interventionismi työllistämishankkeiden koordinoinnissa ja toteutuksessa. Kuitenkin 1960- ja 1980- lukujen välisenä aikana ekspanstiivisesti laajentunut hyvinvointivaltio on 1990-luvulla murroksessa. Vaikka puheet hyvinvointivaltion kriisistä alkoivat laajemmin jo 1980-luvulla, on pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli 1990-luvulla monien yhteiskunnallisten muutosten vuoksi suuremmissa muutospaineissa kuin aiemmin.

Hyvinvointikontekstin avulla pyrin etsimään selityksiä tarpeelle uudistaa perinteistä työvoimapolitiikkaa ja kansallisia työllistämishankkeita. Uudistusten merkitys tulee

ymmärrettäväksi vain mikäli tarkastelemme laajemmin käynnissä olevia muutoksia ja niiden vaikutuksia sosiaalipolitiikkamme toteuttamiseen. Tarkoituksena olisikin etsiä vastauksia kysymyksiin miksi tasa-arvoinen, korkean hyvinvoinnin ja elintason takaava pohjoismainen hyvinvointivaltio on kriisissä ja kuinka tämä kriisi näkyy työllisyydessä, työn muutoksissa ja edelleen toteutettavissa työllistämishjelmissä. Nykyisiä yhteiskunnallisia muutoksia on sosiaalitieteissä tarkasteltu muun muassa postmodernismin, post-fordismin sekä postindustrialismin kautta. Kyseisten käsitteiden mukaan elämme tietynlaista jälkivaihetta – modernin jälkeistä, fordistisen yhteiskunnan ja perinteisen industrialismin jälkeistä aikaa. Mitkä muutokset ovat voineet olla niin vaikuttavia, että ne ovat muodostaneet oman käsitteistön kuvaamaan tätä aikaa, aiheuttaneet muutoksia yhteiskunnan alajärjestelmissä ja kyseenalaistaneet jopa perinteiset sosiaalipoliittiset sopimukset ja hyvinvointijärjestelmät?

5.2. Murrokseen johtanut kehitys

Puhuttaessa hyvinvointivaltion kriisistä tai modernin murroksesta on pyrittävä tarkemmin määrittelemään niitä viimeaikaisia muutoksia, jotka ovat pysäyttäneet perinteisen hyvinvointivaltion ekspansion ja aiheuttaneet paineita muuttaa sotien jälkeen laajentunutta hyvinvointiyhteiskuntaamme. On suhteellisen helppoa puhua yhteiskunnallisesta murroksesta, perinteisen kapitalismin murroksesta tai hyvinvointivaltion kriisistä miettimättä tarkemmin mistä murroksessa on pohjimmiltaan kyse. Tutkielman intressinä on tarkastella hyvinvointivaltiossa tapahtuvien muutosten vaikutusta työvoimapolitiikkaan ja erityisesti harjoitettaviin työllistämishankkeisiin, mutta emme voi selittää perinteisen työvoimapolitiikan muutostarvetta vain 1990-luvun poikkeuksellisen syvällä ja pitkällä taloudellisella lamalla ja siitä seuranneella suurtyöttömyydellä. Tarve muuttaa sekä julkisia hyvinvointirakenteita että perinteistä työvoimapolitiikkaa johtuu talouden suhdanteita ja syklejä merkittävämmistä ja laajemmista yhteiskunnallisista muutoksista. Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamia hankkeita tuleekin tarkastella niistä lähtökohdista käsin mitä perinteiselle kapitalistiselle järjestelmälle on tapahtunut ja tapahtumassa, ja kuinka perinteinen täystyöllisyyttä korostava hyvinvointivaltio ja siihen perustuva työn käsite ovat muuttumassa.

Ennen kuin tarkastelen lähemmin hyvinvointivaltioon kohdistuvia kriittisiä argumentteja käsittelen kehitystä, jonka myötä perinteinen työnkuva on muuttunut ja perinteinen palkkatyö kriisiytynyt. Perinteisen palkkatyön väheneminen ja työttömyys ovat muodostuneet kapitalistisen markkinatalouden ongelmaksi. Tähän ”työn kriisiin” ovat vastaavasti vaikuttaneet monet taloudelliset, sosiaaliset ja teknologiset muutokset, joiden seurauksena

jopa perinteinen pohjoismainen hyvinvointivaltio on kyseenalaistettu.

Eräs mahdollisuus tarkastella nykytilanteeseen johtanutta kehitystä on Daniel Bellin malli, jossa on kuvattu yhteiskuntien kehittyminen esiteollisesta jälkiteolliseen yhteiskuntaan. Esiteollinen aikakausi oli Bellin mukaan eräänlainen luonnon aikakausi (a game against nature), jolloin luonnon syklit säätelivät toimintaa, ja yhteiskunnassa vallitsi agraarikulttuuri. Esiteollista yhteiskuntaa seurasi teknistyvä, tavaroiden tuotantoon perustuva teollinen yhteiskunta, jota Bell kuvaa tekniikan aikakaudeksi (a game against fabricated nature). Teollisen yhteiskunnan aikana energia korvasi yhä enemmän ihmistyövoimaa ja loi pohjan teolliselle suurtuotannolle. Koneiden myötä elämänrytmi muuttui mekaaniseksi ja tuotannon ehtoilla muuttuvaksi, minkä seurauksena koko työn luonne muuttui. Työ organisoitiin uudenlaisten hierarkkisten ja byrokraattisten johtamistapojen avulla, jolloin työntekijästä tuli lähinnä tehtäviään mekaanisesti suorittava koneen jatke. Nykyistä aikakautta Bell kuvaa postindustrialismin aikakaudeksi, jota hallitsevat yhteiskunnalliset palvelut, tiede, korkea koulutus, erityistä ammattitaitoa edellyttävät työt sekä sosiaalinen vuorovaikutus ja kanssakäyminen. Aikakausi on niin sanottu sosiaalinen tai vuorovaikutuksen aikakausi (a game between persons). Bell näkee postindustrialismin yhteiskunnan kollektiiviyhteiskunnaksi, jossa päätösten perustana on politiikka (järjestöt, korporaatit, hallitukset). (Bell 1976, 146-148)

Bellin analyysin pohjalta on mahdollista ymmärtää teollista rakennemuutosta ja siitä seurannutta rakenteellista työttömyyttä. On kuitenkin huomioitava, että analyysin perustana on 1970-luvun kapitalistinen yhteiskuntajärjestelmä, joten analyysi ei riitä kuvaamaan aikakautemme, vuosituhannen vaihteen yhteiskunnallista tilannetta. Bellin kolmijaottelussa on kuitenkin eräs analyysin kannalta tärkeä näkökulma. Työn ja koulutuksen merkitys on varsin erilainen perinteisessä teollisuusyhteiskunnassa ja jälkiteollisessa yhteiskunnassa. Toisin kuin jälkiteollisessa palveluyhteiskunnassa perinteisessä teollisuusyhteiskunnassa ei korostunut koulutuksen ja professioiden merkitys vaan inhimillisen työn tuli mukautua koneiden tahtiin ja ”tahtoon”.

Bellin jaottelu sopii kuvaamaan työttömyyden taustoja nyky-yhteiskunnassa, jolloin myös tutkielmani kohderyhmässä vähän koulutettujen ja perinteisissä tuotantoalan ammattitehtävien ikääntyvien työttömien heikkoa työmarkkina-asemaa voidaan selittää työn muutoksilla siirryttäessä traditionaalisen industrialismin kaudesta jälkiteolliseen yhteiskuntaan. Tutkielman kohdealueelta, Etelä-Savon maakunnasta, on 1990-luvun laman aikana vähentynyt työpaikkoja erityisesti perinteisiltä teollisuuden aloilta. Automaation

korvatessa monotonisia työtehtäviä, ja työn vaatimusten kasvaessa perinteisistä teollisuuden ammanteista työttömäksi jäävien on entistä vaikeampi palata avoimille työmarkkinoille.

Teollisen yhteiskunnan ja palkkatyön kriisiytyminen sekä korkea työttömyys ovat muuttaneet myös perinteistä hyvinvointivaltiota. Hyvinvointivaltion, tässä tapauksessa perinteisen, laajaan julkiseen sektoriin perustuvan pohjoismaisen hyvinvointivaltion, varsinainen ekspansiivinen kausi Suomessa oli 1960-luvun ja 1980-luvun lopun välinen aika. Näiden kolmen vuosikymmenen aikana sosiaalietuuksien taso ja kattavuus paranivat, sosiaalipalveluiden tarjonta kasvoi ja taloudellinen kasvu mahdollisti laajan sosiaaliturvajärjestelmän rakentamisen. Kuitenkin 1970-luvun lopusta lähtien maailmantaloudelliset ja poliittiset muutokset vaikuttivat monella tavalla yhteiskuntaan eri puolella maailmaa. Uudenlaiset tuotantomuodot, automaation ja tietotekniikan kehitys sekä pääoman ja työvoiman massiivinen uudelleenorganisointi muuttivat yhteiskuntia ja aiheuttivat myös monia negatiivisia seurauksia (Leonard 1997, 3). Muutoksista seurasi muun muassa kapitalististen yhteiskuntien ongelmaksi muodostunut suhteellisen korkea työttömyys, joka Euroopassa kasvoi suurtyöttömyydeksi 1990-luvun talouslaman aikana.

1970-luvun lopulta lähtien lisääntynyt hyvinvointivaltiokritiikki on sisältänyt useita ideologis-taloudellisia ja poliittisia argumentteja hyvinvointivaltion heikkouksista. Muun muassa Christopher Pierson on teoksessaan *Beyond the Welfare State* (1991) tarkastellut hyvinvointivaltioon kohdistettua kritiikkiä. Eräs Piersonin esittämä argumentti koskee hyvinvointivaltion yhteensopimattomuutta markkinatalouden kanssa. Toisen maailmasodan jälkeinen taloudellinen kasvu mahdollisti hyvinvointivaltion ekspansion, mutta huonontuneen taloudellisen tilanteen myötä laajalle hyvinvointivaltiolle ei ole enää rahoituksellista pohjaa. Hyvinvointivaltion rahoituskriisi onkin yksi yleinen perustelu hyvinvointivaltiokritiikissä.

Kansallisten talouksien avautuminen kansainväliselle kilpailulle on toinen peruste kansallisen hyvinvointivaltiohankkeen kritiikissä. Valtioiden ollessa entistä riippuvaisempia toisistaan ja toimiessa kansainvälisillä pääomamarkkinoilla ei kansallisilla hallituksilla nähdä olevan enää sellaista valtaa ja vaikutusta kuin aikaisemmin. Keynesiläinen hyvinvointivaltio perustui kompromissiin pääoman vallan ja työvoiman välillä. Kuitenkin muutokset työllisyydessä sekä pääomien vapautuminen ja kansainvälistyminen ovat heikentäneet tätä historiallista kompromissia. (Pierson 1991, 3)

Eräs argumentti hyvinvointivaltiota vastaan on kasvanut tyytymättömyys valtion hallinnoimaa hyvinvointisektoria kohtaan. Julkisen sektorin tuottamat palvelut nähdään tehottomasti tuotetuiksi ja raskaasti hallinnoituiksi. (Pierson 1991, 3) Piersonin esittämät argumentit kuvaavat hyvinvointivaltioon kohdistunutta kritiikkiä, mutta niiden perusteella ei ole vielä mahdollista ymmärtää muutoksia syvemmin ja erityisesti siitä näkökulmasta kuinka muutokset näkyvät kansallisessa työvoimapolitiikassa. Tarkastelenkin seuraavaksi sitä yhteiskunnallista kehitystä, joka on aiheuttanut muutospainetta perinteisessä työvoimapolitiikassa ja luonut näin ollen edellytykset uudenlaisen työvoimapolitiikan ja työllistämishankkeiden kehittymiselle.

5.3. ESR-hankkeiden ideologinen perusta muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa

Työttömille suunnattavien ESR-hankkeiden kumppanuusperiaate (partnership), polkuajattelu, henkilökohtaiset työllistymissuunnitelmat sekä pyrkimys aktivoida työttömiä perinteisen palkkatyösektorin ulkopuolelle ovat periaatteita, jotka kuvaavat hankkeiden toteuttamista uudenaikaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Hankkeiden lähtökohtana on edelleen vallitseva suurtyöttömyys, jota ei pystytä ratkaisemaan perinteisten työllistämishankkeiden avulla. Valtiojohtoisesti toteutettujen massiivisten työllistämishankkeiden, kuten 1960-luvun Suomessa toteutettu työlinja, tilalle on kehittymässä työllistämishankkeita, jotka perustuvat uudenaikaiselle paikallis- ja aluetason aloitteellisuudelle. Lisäksi erityisesti polkuajattelussa ja henkilökohtaisissa työllistymissuunnitelmissa korostuvat yksilöllisyys ja työttömän oman aktiivisuuden merkitys. Erilaisten elämäntilanteiden ja työhistorioiden vuoksi työttömät eivät muodosta yhtenäistä ja homogeenista ryhmää, johon voidaan kohdentaa yhdenmukaisia työllistämishankkeita. Asiakaskohtaisten koulutusohjelmien ja henkilökohtaisten urasuunnitelmien kehittäminen kuvaavat uudenlaista työvoimapolitiittista ajattelua. Yhtenäisten ja samankaltaisten työllistämishankkeiden sijaan pyritään muodostamaan yksittäisten asiakkaiden tarpeita vastaavia työllistymispolkuja. Kuvaavatko ESR-hankkeiden polkuajattelu ja henkilökohtaiset työllistymissuunnitelmat yksilön muuttunutta yhteiskunnallista asemaa? Kuvaako vastaavasti pyrkimys aktivoida ja kannustaa työttömiä vapaaehtoiselle sektorille ja itsensä työllistämiseen yrittäjyyden ja osuustoimintatyön avulla valtion vastuun ja aseman heikkenemistä ja yksilön oman toiminnan ja vastuun korostumista?

ESR-hankkeiden työllistymispolut ja henkilökohtaiset urasuunnitelmat kuvaavatkin yksilön toiminnan merkitystä ja omakohtaista vastuuta työllistymisessä, eräänlaista individualismin nousua perinteisen ylhäältä ohjatun valtiomonopolin rinnalle. Esimerkiksi Ulrich Beck on

tarkastellut modernisaatioteoriaansa kautta yksilöllistymistä nykyajan tendenssinä. Beck tarkastelee nyky-yhteiskuntaa eräänlaisena toisena modernina tai refleksiivisenä modernina, jossa yksilöllistyminen tapahtuu perinteisen modernin tai teollisuusyhteiskunnan muodoista; luokista, perheistä sekä perinteisistä sukupuolistatuksista. Refleksiivinen moderni lakkauttaa perinteisen kollektiivisuuden, joka on ollut riippuvainen sosiaalisista ja poliittisista instituutioista teollisuusyhteiskunnassa. Tämä traditionaalisuuden mureneminen liittyy Beckin mukaan individualisaatioon. (Beck 1992, 87)

Itse individualisaatiota Beck tarkastelee sekä niin sanotun yleisen, analyttisen ja historiattoman individualismin mallin avulla. Beck korostaa kuitenkin sitä ettei individualisaatiota tule nähdä modernin keksintönä tai 1900-luvun jälkipuoliskon ilmiönä. Individualismia on aina ollut erilaisissa elämänmuodoissa, mutta erityisesti 1900-luvun lopun yhteiskunnallisissa oloissa sen merkitys korostuu. Perinteisen, analyttisen tulkinnan mukaan individualisaatioon liittyvät vapautuminen perinteisistä sosiaalisista muodoista, perinteisen turvan menettäminen koskien sekä tietoa, uskoa että normeja sekä uudenlaiset sosiaaliset sitoumukset. (Beck 1992, 128)

Beckin yksilöllistymiskäsityksessä korostuu oma elämänsuunnittelu, vastuu oman ”elämäkerran” tai biografian suunnittelusta ja toteutuksesta. Tämän ajattelun voi nähdä heijastuvan myös ESR-hankkeiden toimintaan. Hankkeiden lähtökohtanaan on nimenomaan työttömän oman vastuun korostaminen työllistymissuunnitelmiensa laatimisessa ja toteuttamisessa. Työllistämishankkeet ovat eräänlaisia pelikenttiä, joilla kohtaavat eri yhteistyötahot. Hankkeisiin osallistuva työtön saa tosin apua ja neuvoja yhteistyökumppaneiltaan, ”ammattitaitoisilta pelaajilta”, mutta on loppujen lopuksi itse vastuussa omasta suoriutumisestaan kentällä.

Myös Beckin kuvaama perinteisen luokkasäätöisyyden tai klassisen porvarillisen individualismin häviäminen näkyy hankkeissa. Hankkeiden avulla ei niinkään pyritä aktivoimaan työttömiä ja palauttamaan heitä perinteiseen palkkatyöhön ja perinteisiin ammatteihin. Työtön sairaanhoitaja ei välttämättä pyri työllistymään takaisin sairaanhoitajaksi, metsuri metsuriksi, keittäjä keittäjäksi jne. Monien työttömien kohdalla ongelmana voi olla jopa oman ammatin poistuminen kokonaan työmarkkinoilta. Paluu palkkatyöhön perinteisiin ammatteihin ei voi aina olla edes mahdollista. Sen sijaan hankkeiden kautta pyritään kehittämään uusia työn muotoja, uusia yrittäjyyden muotoja ja aktivoitumista palkkatyön ulkopuolisille kentille.

ESR-hankkeiden perustana olevaa ideologista ajattelua voitaisiin tarkastella esimerkiksi hyvinvointipluralismin kautta. Polkuajattelu, kumppanuusperiaate sekä aktivoituminen perinteisen palkkatyön ulkopuolelle ovat malleja uudenglaisista hyvinvointi-instituutioista, jotka täydentävät ja korvaavat perinteistä interventivistista hyvinvointivaltiota. Valtion monopoliaseman heikkeneminen sosiaalisen hyvinvoinnin takaajana ja järjestelmän korvautuminen uudenglaisilla, toisiaan täydentävillä hyvinvointi-instituutioilla kuvaavat nykyistä kehitystä, jota voidaan kuvata muun muassa hyvinvointipluralismin avulla (Midgley 1997, 154-156). Rekonstruktionistit näkevätkin hyvinvointipluralismin olevan sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten muutosten takia välttämätöntä. Heidän mukaan valtion merkitys hyvinvoinnin tuottajana soveltui nopean teollistumisen aikaan, mutta nykyisissä postindustrialistisissa yhteiskunnissa tarvitaan uudenglaisia hyvinvointirakenteita. Rekonstruktionistien mukaan valtion monopoliaseman tulee korvaamaan uudenglaiset yhteiskunnalliset ryhmät, mikä edellyttää suurempaa yksilön vastuuta, epämuodollisten verkostojen luomista sekä vapaaehtoisorganisaatioiden suurempaa roolia. (Midgley 1997, 154-156)

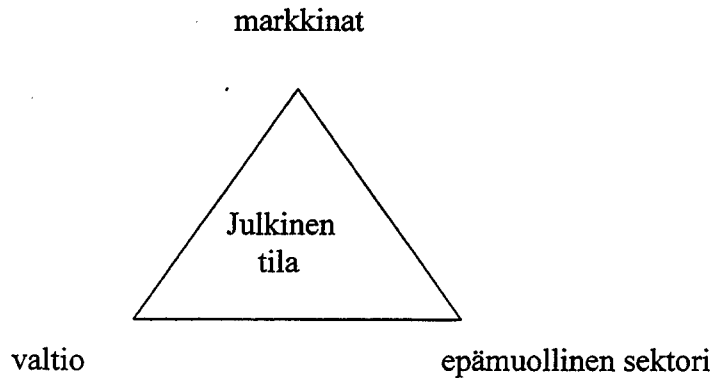
Työttömien ESR-hankkeissa on nähtävissä useita hyvinvointipluralismin piirteitä. Hankkeita pyritään toteuttamaan uudenglaisista lähtökohdista yhteistyössä eri tason toimijoiden kanssa ja hankkeiden avulla pyritään aktivoimaan työttömiä perinteisen palkkatyön ulkopuolelle. Viimeaikaisissa hyvinvointivaltiokeskusteluissa onkin ollut näkyvästi esillä palkkatyön ulkopuolisen sektorin merkitys työttömien aktivoimisessa. Vapaaehtoissektori, kolmas sektori sekä voittoa tavoittelematon sektori ovat käsitteitä, joiden avulla on pyritty kuvaamaan kansalaisyhteiskunnan merkitystä muun muassa työttömien aktivoimisessa. Kolmannen sektorin ja voittoa tavoittelemattoman sektorin traditio löytyy amerikkalaisesta keskustelusta, joka koskee muodollisten organisaatioiden kuten valtion ja kuntien tehtävien toteuttamista kolmannella sektorilla valtion instituutioiden ja markkinoiden ulkopuolella. (Evers & Svetlik 1993, 5-8)

Työttömien aktivoiminen kolmannelle sektorille on ESR-hankkeissa sen verran näkyvässä asemassa, että kyseistä käsitettä tulee tarkastella laajemmin. Yksi tapa käsittää kolmannen sektorin asemaa on nähdä se yhdeksi kansalaisyhteiskunnan julkisen tilan osaksi. Kyseinen näkemys perustuu sosiologiseen käsitykseen yhteiskunnan eri sektoreista, jolloin kolmas sektori on kansalaisyhteiskunnan julkisen osan erityinen muoto. (Evers & Svetlik 1993, 11)

Vastaavasti kansalaisyhteiskunta muodostuu, kun valtio-, markkina- ja epämuodollinen sektori toimivat yhdessä. Epämuodollisella sektorilla Evers ja Svetlin tarkoittanevat juuri

vapaaehtoisuuteen perustuvaa, voittoa tavoittelematonta toimintaa, jossa kansalaisyhteiskunnan toiminta realisoituu. Eversin ja Svetlikin kansalaisyhteiskunnan määrittelyn pohjalta olen muodostanut mallin (katso kuva 5.1), jonka avulla pyrin kuvaamaan julkisen tilan asemaa markkinoiden, valtion ja epämuodollisen sektorin muodostamassa tilassa.

Kuva 5.1 Julkisen tilan asema yhteiskunnan rakenteessa



Kolmannen sektorin taustalla olevat yhteistyön muodot ovat tulleet keskeisiksi kompleksisissa yhteiskunnissa, joissa eri alasyhteistykset sekoittuvat ja toimivat yhteistyössä luoden uudenlaisia hyvinvointi-instituutioita. Yhä kasvava riippuvuus talouden ja sosiaalisen sektorin välillä, valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä sekä julkisen sektorin ja yhteisöjen välillä kuvaavat kehitystä kohti hajanaisempia hyvinvointijärjestelmiä. (Evers & Svetlik 1993, 17)

Vapaaehtoisuussektorin näkyvän roolin lisäksi työttömien ESR-hankkeissa korostuvat kumppanuusajattelu ja yhteistyö eri tason toimijoiden kesken. ESR-hankkeiden myötä valtion ja kuntien rinnalle on noussut uusia tahoja kuten Euroopan unionin komissio, maakuntien liitot, yritykset, oppilaitokset, järjestöt ja yhteisöt. Myös tämä uudenlainen kumppanuusajattelu kuvaa pluraalin sääntelyn periaatetta, jonka perusta löytyy sosiaalisesta systeemiteoriasta. Lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan modernissa yhteiskunnassa ei ole olemassa tiettyä keskustaa tai huippua vaan valtio on vain yksi funktionaalinen systeemi muiden joukossa eikä ylläpidä minkäänlaista monopoliasemaa suhteessa muihin toimijoihin. (Evers & Svetlik 1993, 38-39) ESR-hankkeiden kohdalla tämä näkyy juuri yhteistyönä eri toimijoiden kanssa sekä työllistämishankkeiden paikallisessa koordinoinnissa ja suunnittelussa. Pluraalin sääntelyn periaatteiden mukaisesti yksitasoinen koordinaatio korvautuu monitasoisella, jolloin vastuuta siirtyy valtiolta alue- ja paikallistason toimijoille,

mikä lisää järjestelmän kompleksisuutta.

Valtion vastuun delegoimisessa näkyy tietty uusliberalismin mukainen ajattelu valtion pienentyvästä roolista. Siitä huolimatta, että ESR-hankkeissa korostuvat useiden organisaatioiden vastuu ja valtion roolin pieneneminen, on varottava yleistämästä ESR-hankkeiden kautta toteutettavaa työvoimapolitiikkaa uusliberalistiseksi. Uusliberalismin itseisarvona on valtion roolin minimoiminen. Vastaavasti ESR-hankkeiden kohdalla lähtökohtana on ennen kaikkea työllistävien hankkeiden kehittäminen alueellisista lähtökohdista käsin, ei suinkaan itseisarvona vähentää valtion roolia. Lisäksi on huomioitava unionin rooli hankkeiden seurannassa. Vaikka hankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa korostuu paikallistason toimijoiden yhteistyö, on Euroopan Unionin seurantakomissiolla merkittävä rooli hankkeiden valvonnassa. Tältä osin hankkeiden toteutuksessa korostuu päin vastoin keskushallinnon rooli ja raskas ylhäältä johdettu hallinnointi.

5.4. Tiivistelmä

Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamat hankkeet edustavat uudenlaista ajattelua kansallisessa työvoimapolitiikassa. Polkuajattelu, yksilölliset työllistymissuunnitelmat ja kumppanuusperiaate kuulostavat varsin ihanteellisilta lähtökohdilta raskaiden työllistämishojelmien sijaan. Yksittäisten ja käytännönläheisten periaatteiden taustalta löytyy kuitenkin varsin merkittäviä yhteiskunnallisia muutoksia, jotka heijastuvat muun muassa harjoitettavaan työvoimapolitiikkaan.

Hankkeissa painottuvat yksilölliset palvelut ja työttömän oma aktiivisuus ja vastuu työllistymisestään, jotka puolestaan korostavat yksilön asemaa kollektiivien sijaan. Myös teknologian ja automaation kehitys kuvaavat aikakauttamme ja selittävät osaltaan työttömyyden rakenteellista ongelmaa. Taloudellisten, sosiaalisten ja teknologisten muutosten seurauksena perinteinen kapitalismi on murrosvaiheessa. Tosin yhdenmukaisen ja yksiselitteisen kuvan muodostaminen käynnissä olevasta murroksesta on varsin vaikeaa. Lukuisten käsitteiden ja teoreettisten lähestymistapojen avulla on mahdollista edes yrittää hahmottaa murroksen laajuutta ja sen vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueilla.

ESR-hankkeissa ilmenevät suhteellisen hyvin ne ajattelutavan ja toiminnan muutokset, jotka vallitsevat tällä hetkellä yhteiskunnassamme. Huolimatta keskusteluista, joissa korostuu nykypolitiikan uusliberaalisuus, on varsin hätäistä lokeroida ESR-hankkeita uusliberalistisen politiikan muodoksi. Hankkeiden toiminnan perustana ovat muuttuneet työmarkkinat ja

muuttunut työn kuva sekä perinteisen työvoimapolitiikan riittämättömyys nykyisen työttömyysongelman ratkaisemisessa. Näin ollen hankkeiden taustalla onkin pyrkimys entistä innovatiivisempaan ja tehokkaampaan työvoimapolitiikkaan.

6. KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY JA AIKAISEMPI TUTKIMUS

6.1. Kohdentuminen ja vaikuttavuus

Tutkielman kannalta keskeiset käsitteet ovat kohdentuminen ja vaikuttavuus. ESR-hankkeiden kohdentuminen kuvaa työttömyyden rakennetta hankkeisiin osallistuneiden ryhmässä. Hankkeiden kohdentumista tarkastellaan seuraavien muuttujien avulla:

- ikä, sukupuoli, koulutustaso, ammatti, kotikunta, kotikunnan asukasluku sekä kotikunnan työttömyysaste.

ESR-hankkeisiin osallistuvien työttömien taustoja kuvaavien muuttujien avulla voidaan tarkastella ESR-hankkeiden kohdentumista. Vertaamalla hankkeisiin osallistuneiden työttömyyden rakennetta hankkeisiin osallistumattomien (= vertailuryhmä) vastaaviin tietoihin, voidaan arvioida kuinka hyvin hankkeet on kohdennettu alueen työttömyyden rakennetta vastaavaksi.

ESR-hankkeiden vaikuttavuutta arvioidaan tarkastelemalla hankkeiden jälkeistä sijoittumista sekä hankkeisiin osallistuneiden ryhmässä että vertailuryhmässä. Vaikuttavuusanalyysi perustuu Tavoite 6 –ohjelman ohjelma-asiakirjan vaikuttavuusmittariin, jonka avulla tarkastellaan hankkeisiin osallistuneiden sijoittumista 6 ja 12 kuukautta hankkeiden päättymisen jälkeen. Henkilön sijoittuminen on luokiteltu seitsemään luokkaan, jotka ovat:

1. työssä
2. työttömänä
3. tukityössä
4. lomautettu tai lyhennetty työviikko
5. työttömyyseläkkeellä
6. työvoiman ulkopuolella
7. ei rekisterissä

Hankkeisiin osallistuneiden sijoittumista 6 ja 12 kuukauden kuluttua hankkeiden päättymisen jälkeen verrataan vertailuryhmän sijoittumiseen, minkä avulla on mahdollista tarkastella eroja ryhmien välillä. Ryhmien välistä sijoittumista verrataan taustamuuttujia vakioimalla, jolloin on mahdollista tarkastella sijoittumista ikäluokittain, koulutustasoittain ja sukupuolittain.

Kari Hietala on tutkimuksessaan Vaikuttavuus, vuodot ja muut evaluoinnin käsitteet määrittelyt vaikuttavuuden käsitettä evaluoinnissa. Hietalan määrittelyn mukaan vaikuttavuus on lopullinen syy tietyn palvelun toteuttamiselle. Vaikuttavuus on muutos, joka liittyy tarpeiden tyydytykseen ja/tai tavoitteisiin. Muutos on vastaavasti erotus tarpeiden tyydytyksen ja tavoitteiden saavuttamisen asteessa, joka palvelun jälkeen toteutuu verrattuna tilanteeseen ilman palvelua.

Tutkimuskohteena olevien ESR-hankkeiden vaikuttavuusanalyysin analyysin lähtökohtana on Hietalan määrittelyn mukaan perussyy tai lopullinen motiivi hankkeiden toteuttamiseksi. Tutkimieni ESR-hankkeiden osalta syynä on pyrkimys työllistää hankkeiden jälkeen mahdollisimman moni työtön. ESR-hankkeissa korostuu sijoittuminen paitsi palkkatyöhön myös omaehtoinen itsensätyöllistäminen perinteisen palkkatyön ulkopuolelle, esimerkiksi osuuskuntatyöhön ja vapaaehtoistyöhön. Näin ollen vaikuttavuus on erotus tavoitteiden saavuttamisen asteessa, joka hankkeisiin osallistumisen jälkeen toteutuu verrattuna tilanteeseen ilman osallistumista. Määritelmän mukaisesti vaikuttavuutta voidaan arvioida vertaamalla ESR-hankkeisiin osallistuneiden sijoittumista vertailuryhmän sijoittumiseen.

Vaikuttavuusanalyysissa tulee huomioida niin sanotut väliintulevat tekijät vaikuttavuuden ja tuotoksen välillä. Väliin tulevat tekijät aiheuttavat muutoksia vaikuttavuudessa, vaikka tuotokset pysyisivätkin samoina. Esimerkki yöllistämishankkeisiin vaikuttavasta väliin tulevasta tekijästä Hietala mainitsee työllisyystilanteen. Hankkeiden vaikutuksia tulee arvioida yleisen työllisyystilanteen kontekstissa, sillä hankkeiden jälkeistä sijoittumista avoimille työmarkkinoille voi selittää yleinen työllisyyden paraneminen eikä varsinaisesti hankkeiden kyky työllistää. Vaikuttavuusanalyysissa tuleekin hankkeiden vaikutuksia tarkastella yhdessä yleisen työllisyyskehityksen kanssa.

Vaikuttavuusmittaus voi Hietalan mukaan perustua yksilötason vaikuttavuusmittareihin, jolloin vaikuttavuuden mittaus voi perustua yksilötason vaikuttavuusmittariin tai suppeaan vaikuttavuusmittariin, jolloin vaikutuksia tarkastellaan yksilötasolla työttömien osalta. Vaikuttavuusmittari voi olla myös niin sanottu makrotason mittari, joka ottaa huomioon

makrotason ja sosiaalisen tason näkökulmat. Hyvässä vaikuttavuusmittauksessa tulisi yhdistää kummatkin mittaustasot. Empiirisen aineiston analyysin perustana tulisi olla suppea vaikuttavuusmittaus, jolloin saatuja tuloksia tarkasteltaisiin tilastollisin menetelmin. Tulosten analysointiin tulisi liittää myös makrotason näkökulmat, jolloin tulokset olisivat sosiaalitieteellisesti relevantteja. Tulosten makrotason analyysissä tulisi pohtia muun muassa hankkeiden kansantaloudellista merkitystä ja mahdollisuuksia ehkäistä työmarkkinoilta syrjäytymistä. Makrotason analyysin mukaan työllistyminen on sitä arvokkaampaa, mitä alhaisempi on henkilön työllistymistodennäköisyys vertailutilanteessa (= ei koulutusta).

Tutkielmassani pyrin laajentamaan hankkeiden vaikuttavuuden arviointia suppeasta vaikuttavuusanalyysistä laajempaan makrotason analyysiin ja eristysesti merkitysevaluointiin (Hietala, 1997, 25). Tulosten perusteella pyrin arvioimaan hankkeiden merkitystä työvoimapolitiikan, työllisyyden, työttömyyden ja alueellisen kehityksen kannalta. Näin ollen tulosten tilastolliseen analyysiin yhdistyy ”pehmeä” analyysi ja analyysi laajenee pelkästä tilastollisesta analyysistä evaluointiin eri aggregaatiotasolla.

6.2. Aikaisempi tutkimus

Tutkielman tematiikkaan liittyvä aikaisempi tutkimus liittyy ESR-hankkeiden ensimmäisellä ohjelmakaudella toteutettuihin evaluointiraportteihin. Myös kansallisten työvoimapolitiittisten ohjelmien vaikuttavuusanalyysit ovat tutkielman kannalta tärkeitä, sillä niin sanotut perinteiset kansalliset työllistämishjelmat muodostavat tärkeän vertailupohjan arvioitaessa ESR-hankkeiden vaikuttavuutta suhteessa kansallisiin ohjelmiin. Kari Hämäläinen on kuvannut tutkimuksessaan Aktiivinen työvoimapolitiikka Suomen työmarkkinoilla vuosina 1995 ja 1996 kansallisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden sijoittumista (ks. taulukko 6.1)

Taulukko 6.1. Vuosina 1995 ja 1996 työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden sijoittuminen (%)

Työmarkkina-asema	Tukityö	Työvoimakoulutus
Työssä	20	20
Työttömänä	60	53
Tukityössä	9	12
Työvoimakoulutuksessa	5	12
Työmarkkinatukiharjoittelu	0.2	n/a
Opiskelemassa	2	1
Työvoiman ulkopuolella	4	3

Lähde: Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Työhallinnon julkaisu No 162. n/a = lukua ei saatavilla

Kari Hämäläisen tutkimuksessaan julkaisema työhallinnon sijoittumistilasto kuvaa toimenpiteisiin (tukityö ja työvoimakoulutus) osallistuneiden sijoittumista kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Toimenpide oli päättynyt välillä lokakuu 1995 tammikuu 1996. Kuten taulukosta ilmenee, yli puolet tukityöllistyneistä ja työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuneista oli kolmen kuukauden kuluttua toimenpiteen päättymisestä työttömänä. Työhön sijoittumisessa ei ollut ryhmien välillä eroja vaan sekä tukityöllistetyistä että työvoimakoulutukseen osallistuneista sijoittui työhön 20 prosenttia. Sijoittumisluvut osoittavatkin toimenpiteiden työllistymisvaikutusten jäävän varsin vaatimattomiksi.

Simo Aho, Jouko Nätti ja Asko Suikkanen ovat tutkimuksessaan Työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen vaikuttavuus 1988-1992 tarkastelleet tukityön ja työvoimapolitiittisen koulutuksen jälkeistä sijoittumista. Tutkimusaineistoon oli poimittu työhallinnon työnhakijarekisteristä kaikki ne, jotka olivat lopettaneet joko tukityön tai työvoimapolitiittisen koulutuksen vuonna 1988, 1990 tai 1992.

Tutkimuksessa tarkasteltiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden sijoittumista perusvuoden eli toimenpiteen päättymisvuoden lopussa sekä kahden ja neljän vuoden kuluttua hankkeen päättymisestä. Vertailuryhmän muodostivat ne työttömät, jotka eivät osallistuneet tarkasteluvuosina toimenpiteisiin. Tutkimustulosten mukaan tukityöllistettyjen myöhempi sijoittuminen työmarkkinoille oli vertailuryhmää heikompaa, mutta työvoimakoulutukseen osallistuneiden myöhempi menestys työmarkkinoilla oli vastaavasti vertailuryhmää parempi.

Tulosten mukaan vuonna 1988 työvoimakoulutukseen osallistuneista oli perusvuoden lopussa työssä hieman yli 60 prosenttia, kun vuonna 1990 työvoimakoulutuksessa olleista sijoittui perusvuotena työhön hieman alle 60 prosenttia ja vuonna 1992 koulutukseen osallistuneista enää vain hieman yli 30 prosenttia. Vastaavasti vuonna 1988 työttömänä olleista työllistämistoimenpiteisiin osallistumattomista oli perusvuotena työssä vain vajaa puolet. Vuonna 1990 vertailuryhmään kuuluvista työssä oli saman vuoden lopussa hieman yli 60 prosenttia ja vuoden 1992 työttömistä vain hieman yli 20 prosenttia.

Tulokset osoittavat työvoimakoulutuksen parantavan työmarkkina-asemaa lyhyellä aikavälillä. Tarkasteltaessa työhön sijoittumista kahden vuoden kuluttua työvoimakoulutuksen päättymisestä, oli vuonna 1988 koulutukseen osallistuneista työttömistä työssä vuoden 1990 lopussa jo lähes 70 prosenttia. Vuonna 1990 koulutukseen

osallistuneista työssä vuoden 1992 lopussa oli hieman alle puolet. Vertailuryhmän työhönsijoittuminen näyttää kuitenkin olevan pidemmälläkin aikavälillä tarkasteltuna työvoimakoulutukseen osallistuneita heikompaa. Vuonna 1988 työttömänä olleista vertailuryhmään kuuluvista oli työssä kahden vuoden kuluttua lähes 60 prosenttia, kun vuonna 1990 työttömänä olleista vertailuryhmään kuuluvista oli kahden vuoden kuluttua työssä alle 40 prosenttia.

Tukityöllistämällä ei tulosten mukaan ole yhtä hyviä työllistymisvaikutuksia kuin työvoimapolitiittisella koulutuksella, ja erot työllistymisessä tukityöllistettyjen ja vertailuryhmän välillä ovat pienemmät kuin työvoimakoulutukseen osallistuneiden ja vertailuryhmän välillä. Vuonna 1988 tukityöllistetyistä oli vuoden lopussa työssä hieman yli 40 prosenttia, kun vertailuryhmän kohdalla saman vuoden lopussa työssä oli yli 40 prosenttia. Vuonna 1988 tukityöllistetyistä oli vuoden 1990 lopussa työssä jo yli puolet ja neljän vuoden kuluttua tukityön päättymisestä 40 prosenttia. Vertailuryhmässä vastaavina tarkasteluajankohtina työssä oli lähes 60 prosenttia ja hieman alle 40 prosenttia.

Vuonna 1990 tukityöllistetyistä oli perusvuoden lopussa työssä alle 40 prosenttia ja kahden vuoden kuluttua tukityön päättymisestä vajaa 30 prosenttia. Heikoin työllisyystilanne oli vuonna 1992 tukityön päättäneillä, joista saman vuoden lopulla oli työssä enää 20 prosenttia, mutta työttömänä yli 60 prosenttia.

Simo Ahon, Jouko Nätin ja Asko Suikkasen tutkimustulosten mukaan nimenomaan työvoimapolitiittisella koulutuksella on ollut merkitystä työttömän työmarkkina-aseman parantamisessa. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuneet ovat sijoittuneet vertailuryhmään kuuluvia useammin työhön kaikkien tarkasteluajankohtina. Tulosten mukaan tukityöllistäminen ei vastaavasti paranna työttömän työmarkkina-asemaa yhtä hyvin kuin työvoimapolitiittinen koulutus. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna näytti työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumattomien sijoittumien olevan jopa tukityöllistettyjä korkeampaa.

Myös Kari Hämäläisen tutkimuksessaan julkaisema työhallinnon tilasto työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta osoitti toimenpiteiden jälkeisen sijoittumisen työhön olevan suhteellisen vähäistä verrattuna ja vastaavasti työttömien määrän olevan varsin suuri.

Aikaisemmista tutkimuksista saatuja tutkimustuloksia analysoitaessa on muistettava yleinen työllisyystilanne ja tilastollisten tulosten pohjalta tehtävän vaikuttavuusanalyysin lisäksi tulisi

tarkastella hankkeisiin valikoituneita. Mikäli hankkeisiin osallistuu pääasiallisesti vähän koulutettuja, ikääntyviä ja niin sanotuilla poistuvilla aloilla työskennelleitä työttömiä ovat hankkeiden työllistymisvaikutukset todennäköisesti heikot. Koska tukityöhön on perinteisesti valikoitunut niitä, joiden työllistyminen avoimelle sektorille on vaikeaa, ei tukityön työllistämisaikutukset voi olla kovin hyvät. Tukityön avulla voidaan katkaista työttömän työttömyysjakso, mutta työttömyyden rakenteita kuten vähäistä tai vanhenetunutta koulutusta ei tukityön avulla voida merkittävästi muuttaa. Vastaavasti työvoimapolitiittisen koulutuksen työllistymisaikutukset näyttivät aikaisempien tutkimustulosten mukaan olleen tukityöllistämistä paremmat. Tätä selittänee juuri se, että koulutuksen avulla ei ainoastaan katkaista työttömyysjaksoa, vaan pyritään muuttamaan itse työttömyyden rakenteita kohentamalla työttömän koulutusta paremmin nykyisiä työmarkkinoita vastaavaksi.

7. TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

7.1. Tehtävänasettelu

Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida Etelä-Savon työttömille suunnattavien Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamien hankkeiden kohdentumista ja vaikutusta henkilön sijoittumiseen. Tutkielman pääasiallisena aineistona on Etelä-Savon työvoima- ja elinkeinokeskukselta sekä työministeriöltä saadut tilastorekisterit.

Kohdentumisen analyysissa tarkastellaan hankkeisiin osallistuneiden sukupuoli-, ikä-, ammatti- ja koulutusjakaumaa sekä verrataan jakaumia vertailuryhmään, jonka muodostavat ne Etelä-Savon työttömät, jotka eivät ole osallistuneet ESR-hankkeisiin. Ryhmien välistä sijoittumista vertailemalla tarkastellaan missä määrin hankkeisiin on osallistunut ryhmiä, joiden työttömyys Etelä-Savon alueella on keskimääräistä korkeampaa. Kohdentumisen analyysi perustuu frekvenssitaulukoiden pohjalta laadittuihin graafisiin esityksiin sekä muuttujien välisiin ristiintaulukoihin. Keskeisiä kysymyksiä hankkeiden kohdentumisen analyysissä ovat muun muassa kenelle hankkeet ovat kohdentuneet, millainen on Etelä-Savon työttömyyden rakenne ja missä määrin hankkeisiin on osallistunut niitä ryhmiä, joiden työttömyys on keskimääräistä korkeampaa.

Vaikuttavuusanalyysissa tarkastellaan ESR-hankkeisiin osallistuneiden sijoittumista työmarkkinoille hankkeiden päättymisen jälkeen. Vaikuttavuusanalyysi perustuu muuttujien väliseen ristiintaulukointiin sekä tilastolliseen analyysiin logit-mallin avulla, jossa selitettävänä muuttujana on henkilön sijoittuminen työmarkkinoille ja selittävinä muuttujina hankkeisiin osallistuminen, sukupuoli, ikä, koulutus, ammatti sekä kotikunta ja kotikunnan

työttömyysaste. Vaikuttavuusanalyysissa keskeisiä kysymyksiä ovat: Kuinka ESR-hankkeisiin osallistuneet ja vertailuryhmään kuuluneet ovat sijoittuneet puolen vuoden ja vuoden tarkastelujaksoina, eroaako ESR-hankkeisiin osallistuneiden sijoittuminen vertailuryhmään kuuluneiden sijoittumisesta ja vaikuttaako henkilön osallistuminen ESR-hankkeisiin sijoittumiseen. Tämän vuoksi onkin tärkeää verrata ESR-hankkeisiin osallistuneiden sijoittumista niihin työttömiin työnhakijoihin, jotka eivät ole osallistuneet kyseisiin hankkeisiin.

Vaikuttavuuden ja kohdentumisen analyysin avulla arvioidaan hankkeiden merkitystä ja asemaa perinteisen kansallisen työvoimapolitiikan rinnalla. Tulosten tilastoanalyysi on hankkeiden analyysin perusta, mutta tutkimuksen ongelmanasettelun lähtökohtana on ESR-hankkeiden tarkastelu laajemmasta työpoliittisesta kontekstista, jolloin hankkeita tarkastellaan perinteisten työvoimapolitiittisten ohjelmien osana.

7.2. Tutkimusaineisto

Tutkielman pääasiallinen aineisto koostuu kahdesta tilastorekisteristä, jotka ovat:

- 1) Etelä-Savon työvoimakeskuksen tilastorekisteri, joka sisältää yksilökohtaiset, anonyymit tiedot kaikista Etelä-Savon ESR-hankkeisiin osallistuneista, jotka ovat osallistuneet ESR-projektiin 13.5.1998 mennessä
- 2) Työministeriön työnhakijarekisteristä ja ESR-tietokannasta yhdistetty tilastorekisteri, joka sisältää tiedot Etelä-Savon ESR-hankkeisiin osallistuneiden työttömien sijoittumisesta 6 ja 12 kuukautta projektiin jälkeen (projekti päättynyt 30.5.1997) sekä tiedot vertailuryhmän (Etelä-Savon työttömät työnhakijat, joilla ei ESR-merkintää) sijoittumisesta 6 ja 12 kuukautta 30.5.1997 jälkeen.

Etelä-Savon työvoima- ja elinkeinokeskuksesta saatu tilastorekisteri sisältää tiedot kohdeprojektista sekä projektiin osallistujan iästä, sukupuolesta, koulutustasosta, ammatista, kotipaikkakunnasta, työttömyyden kestosta ennen projektia, ESR-projektiin osallistumisen ajankohdasta, viimeisimmän työttömyysjakson alkamispäivästä, ESR-hankkeen kestosta ja tyypistä (koulutus- tai työllistämiprojekti) sekä tämänhetkisestä työllisyystilanteesta. Rekisterin koko on 1114 havaintoyksikköä.

Työministeriön tilastojärjestelmästä saatu rekisteri sisältää tiedot ESR-hankkeisiin osallistuneiden sijoittumisesta sukupuolen, ikäryhmän, koulutusasteen ja kotikunnan mukaan. Aineiston koko on 536 havaintoyksikköä. Rekisteri sisältää myös vertailuryhmän eli ESR-hankkeisiin osallistumattomien Etelä-Savon työttömien työnhakijoiden sijoittumistiedot sukupuolen, ikäryhmän sekä koulutusasteen mukaan. Vertailuryhmää koskevan aineiston koko on 13 524 havaintoyksikköä.

Etelä-Savon Työvoima- ja elinkeinokeskuksesta saadussa tilastoaineistossa on tiedot kaikista 13.5.1998 mennessä ESR-hankkeisiin osallistuneista Etelä-Savon työttömistä työnhakijoista. Työministeriön tilasto sisältää sijoittumistiedot kaikista 30.5.1997 mennessä ESR-projektiin päättäneistä Etelä-Savon työttömistä sekä kaikista Etelä-Savon työttömistä työnhakijoista, jotka eivät ole osallistuneet ESR-hankkeisiin ja jotka ovat olleet työttömänä työnhakijana 30.5.1997. Kyseessä ei ole näin ollen tilastollinen otos vaan koko tilastojen tiedot koskevat koko perusjoukkoa.

Tilastoaineiston lisäksi tutkielmassa on käytetty projektien vastuuhenkilöiden Etelä-Savon Työvoima- ja elinkeinokeskukselle toimittamia väli- ja loppuraportteja sekä Etelä-Savon Työvoima- ja elinkeinokeskuksen ESR-tietokannan seurantatietoja. Sekä väli- ja loppuraporteista että seurantatietokannasta on mahdollista saada projektikohtaisia, tilastotietoja täydentäviä tietoja projektissa keskeyttäneistä, rekisteritietoja täydentävää tietoa projektien jälkeisestä sijoittumisesta sekä projektien vastuuhenkilöiden kirjallisia arvioita vastuuprojektinsa tavoitteiden toteutumisesta.

7.3. Tutkimusaineiston luotettavuus

Tutkimuksen tilastotietojen luotettavuudessa ilmeni tiettyjä ongelmia, minkä vuoksi kohdentumisen ja vaikuttavuuden analyysi perustuukin useaan tilastoaineistoon. Etelä-Savon Työvoima- ja elinkeinokeskuksesta saatu tilastoaineisto perustuu Etelä-Savon työvoimapiirin viranomaisten ylläpitämään tilastorekisteriin alueen ESR-hankkeisiin osallistuneista. Tilaston luotettavuutta alentaa epätarkka tulkinta projektityyppien luokittelussa. ESR-projektiin osallistuessaan työtön rekisteröityy projektityypistä riippuen joko sijoitusprojektiin, joka on lähinnä työpajatyötä, tukityötä tai oppisopimuskoulutusta tai mahdollisesti koulutusprojektiin, joka voi olla muun muassa oppilaitosharjoittelua, työharjoittelua tai osuuskuntatyötä. Tulkinnallisuutta ilmeneekin niissä tapauksissa, joissa työtön on osallistunut oppisopimuskoulutukseen. Vaikka oppisopimukseen sisältyy koulutusjaksoja, rekisteröidään työtön yleensä sijoitusprojektiin. Tilastotietojen luotettavuus kärsii siinä

tapauksessa, että työtön osallistuessaan oppisopimuskoulutukseen on merkitty koulutusprojektiin eikä sijoitusprojektiin. Kuitenkin on varsin vaikea arvioida kuinka monessa tapauksessa oppisopimuskoulutuksessa ollut työtön on merkitty koulutusprojektiin sijoitusprojektin sijasta.

Työministeriöltä saadun tilastoaineiston luotettavuutta alentaa varsin suuri rekisteröimättömien työttömien määrä. Henkilö merkitään kohtaan "ei rekisterissä" mikäli hänellä ei ole voimassa olevaa työllisyyskoodia, toisin sanoen henkilö ei ole tuolloin työvoimatoimiston asiakkaana eli työnhakijana ja hänen sen hetkisestä toiminnastaan ja sijoittumisestaan ei ole tietoa. Suuri rekisteröimättömien määrä on ongelmallinen lähinnä siksi, että rekisteröityessä kohtaan "ei rekisterissä" henkilö voi olla esimerkiksi työssä avoimilla työmarkkinoilla, mutta työvoimaviranomaisilla ei ole tietoa hänen sen hetkisestä toiminnastaan. Näin ollen rekisteröimättömiin kuuluvien sijoittuminen on "piilossa" ja arviointien ulottumattomissa, ja mikäli suuri osa rekisteröimättömistä onkin työssä, heikentää se tilastotietojen luotettavuutta. Ongelmakohtaksi muodostuukin vaikeus rekisteröimättömien sen hetkisen sijoittumisen arvioimisessa. On varsin vaikeaa arvioida kuinka suuri osuus rekisteröimättömistä toimii kyseisellä hetkellä avoimilla työmarkkinoilla.

Tarkasteltaessa ESR-hankkeisiin osallistuneiden työttömien sijoittumista 6 kuukautta projektin päättymisen jälkeen, 203 eli lähes 38 % osallistuneista on merkitty ryhmään "ei rekisterissä". 12 kuukautta projektin päättymisen jälkeen rekisteritietojen ulkopuolella on 245 henkilöä eli lähes 46 % osallistuneista. Työministeriön tilastotietojen luotettavuutta heikentääkin näin ollen sijoittumistiedon puuttuminen tilastotiedoista. Vertailuryhmän osalta rekisteristä puuttuvien osuus on alhaisempi; 6 kuukautta 30.5.1997 jälkeen noin 16 % ja 12 kuukauden kuluttua lähes 22 %. Näin ollen ESR-hankkeisiin osallistuneiden sijoittumistietojen luotettavuuteen on suhtauduttava tietyin varauksin. On kuitenkin huomioitava, että ESR-hankkeisiin osallistuneiden sijoittumista koskevan aineiston koko on suhteellisen suuri (536 havaintoyksikköä), joten aineiston suuri koko kompensoi hieman puuttuvia sijoittumistietoja. Erityisesti vertailuryhmän kohdalla rekisterin ulkopuolella olevien määrä ei aineiston suuren koon vuoksi (13 524) heikennä luotettavuutta yhtä paljon kuin ESR-osallistujien kohdalla.

Työministeriön tilastorekisterin kohdalla ESR-hankkeiden osallistuneiden suuri rekisteröimättömien osuus on hieman yllättävää, sillä ESR-hankkeiden jälkiseurannasta on annettu varsin yksityiskohtaiset määräykset ja jälkiarvioinnista säädetään muun muassa erillisellä asetuksella (ETY No:o 4253/88 26 artikla). Asetuksen mukaan jälkiarviointi

perustuu sekä seurannan aikana kerättyihin ja väliarvioista saatuihin tietoihin että tilastotietoon, joka liittyy tavoitteiden asettamisen yhteydessä määriteltyihin indikaattoreihin. Tutkielmassani olevien työttömien ESR-hankkeiden kohdalla yksi vaikuttavuusindikaattori on työllistyneiden ja koulutukseen sijoittuneiden henkilöiden osuus 6 ja 12 kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Kuitenkin työministeriöltä saadussa ESR-hankkeisiin osallistuneiden sijoittumista koskevassa rekisterissä varsin paljon ei rekisterissä olevia.

ESR-osallistujien rekisteröinnissä olevia puutteita voitaneen selittää muun muassa hankkeiden seurannan ja työhallinnon toteuttaman työnhakijarekisteröinnin välisen rekisteröintikäytännön vakiintumattomuudella ja ESR-hankkeiden lyhytaikaisella toiminnalla maassamme, minkä vuoksi rekisteröinnissä ja jälkiseurannassa esiintyy vielä puutteita ja epäselvyyttä. ESR-hankkeiden jälkiseurannasta vastaa erillinen jäsenvaltioiden edustajista sekä komission ja EIP:n edustajista koostuva seurantakomitea, joka määrittelee ohjelmien suuntaviivat, seuraa ohjelman edistymistä ja raportoi edelleen komissiolle. Seurantakomissiolle myös toimitetaan säännöllisesti tiedot yksittäisistä hankkeista ja niiden tuloksista (Tavoite 6-ohjelma 1995-1999 –ohjelma-asiakirja). Hankkeiden jälkeisen sijoittumisen tilastollisessa rekisteröinnissä voikin esiintyä puutteita mikäli työhallinnon rekisteröinnin sekä toisaalta seurantakomission jälkiarvioinnin välinen työnjako ei ole selkeä ja vakiintunut.

Tulosten reliabiliteetin parantamiseksi vaikuttavuuden arvioinnin pohjana on useita tilastolähteitä. Etelä-Savon Työvoima- ja elinkeinokeskuksen ESR-tietokannassa on projektikohtaiset tiedot projektin aloittamisajankohdasta sekä aloittaneiden ja loppuunsaattaneiden lukumäärästä. Projektien vastuuhenkilöiden Työvoima- ja elinkeinokeskukselle toimittamissa väli- ja loppuraporteissa on vastuuhenkilöiden ilmoittamat tiedot projektissa aloittaneiden lukumäärästä, tietoja projektin lopettaneiden välittömästä sijoittumisesta sekä kirjallisia arvioita projektin vaikuttavuudesta, onnistumisesta ja mahdollisesti esiintyneistä ongelmista.

Tilastoaineistojen yhteiskäytön tarkoituksena on parantaa tulosten luotettavuutta ja korvata tietyn aineiston riittämättömyyttä kuvaamaan tarvittavia tietoja. Tutkimuksen kahden tilastoaineiston (kohdentumista ja sijoittumista koskevat rekisterit) rinnakkainen käyttö oli sikäli sujuvaa, että kumpikin aineisto perustui työhallinnon ylläpitämiin rekistereihin. Näin ollen tietojen rekisteröinti perustui samanlaiseen luokitteluun ja koodistoon.

7.4. Mittarit

Euroopan Sosiaalirahastohankkeiden kohdentumista on tarkasteltu seuraavien työttömän taustaa kuvaavien muuttujien avulla:

- ikä
- sukupuoli
- koulutustaso
- ammatti
- kotikunta
- kohdeprojekti

Vertaamalla hankkeisiin osallistuvien työttömien taustatietoja vertailuryhmän vastaaviin tietoihin on mahdollista arvioida kuinka hankkeisiin valikoituneiden taustat vastaavat maakunnan työttömyyden rakennetta. Ryhmien välisten vertailujen lisäksi olen tarkastellut kuinka kohdealueen kuntien työttömyysaste vaikuttaa kunnassa ESR-hankkeisiin osallistuvien määrään. Lähtöoletuksena on, että korkean työttömyysasteen kunnissa myös ESR-hankkeisiin osallistuvien määrä olisi suhteessa korkeampi kuin alhaisemman työttömyysasteen kunnissa. Vertailun mahdollistamiseksi kunnat on luokiteltu asukasluvun mukaan kolmeen luokkaan:

- alle 5000 asukasta (14 kuntaa)
- 5000-10 000 asukasta (7 kuntaa)
- yli 10 000 asukasta (4 kuntaa)

Vertaamalla kunnan työttömyysastetta kunnassa olevien ESR-työttömien määrään on mahdollista arvioida kuinka hankkeet on onnistuttu kohdentamaan korkean työttömyysasteen kuntiin. Pelkkä tilastollinen analyysi hankkeiden kohdentumisesta, ja kuntien työttömyysasteen ja kunnassa olevien ESR-työttömien vertailu tilastollisten tulosten perusteella ei ole kuitenkaan riittävää; se voi antaa jopa väärän kuvan koko tilanteesta. Analyysissa onkin otettava huomioon paitsi hankkeiden toteuttamisen lähtökohdat myös koko yhteiskunnallinen tilanne. On varottava tekemästä yksinkertaistavia johtopäätöksiä väittäen muun muassa hankkeiden kohdentumisen epäonnistuneen mikäli korkeamman työttömyysasteen kunnissa ei ole koordinoitu hankkeita yhtä aktiivisesti kuin alhaisemman työttömyysasteen kunnissa. Tilannetta onkin tarkasteltava laajemmasta kontekstista, ja syynä hankkeiden huonoon koordinoimiseen voi olla esimerkiksi ESR-projektien laajuus, jolloin

projektit ovat taloudellisesti kannattavampia toteuttaa suuremmissa keskuksissa samanaikaisesti suuremmalle osallistujaryhmälle.

Hankkeiden vaikuttavuutta mitataan tarkastelemalla ESR-osallistujien sijoittumista 6 ja 12 kuukautta hankkeiden päättymisen jälkeen. Osallistuneiden sijoittumista verrataan niihin Etelä-Savon työttömiin työnhakijoihin, jotka eivät ole osallistuneet ESR-hankkeisiin (= vertailuryhmä).

Hankkeiden vaikuttavuutta ja kohdentumista koskevia tuloksia tulee arvioida laajemmin ja tarkastella saatuja tuloksia yhdessä. Näin ollen on mahdollista muodostaa kokonaisvaltaisempi kuva hankkeiden onnistumisesta ja merkityksestä. Hankkeiden kohdentumisen ja vaikuttavuuden analysoinnin rungoksi olen muodostanut mallin, josta ilmenevät hankkeiden kohdentuminen ja vaikuttavuus, ja jonka pohjalta on mahdollista arvioida laajemmin hankkeiden onnistumista.

Taulukko 7.1. Kohdentumista ja vaikuttavuutta koskeva jaottelu

1	Voimakas rakenteellinen vastaavuus	Positiivinen työllisyyden kehitys	++
2	Osittainen rakenteellinen vastaavuus	Epävaka työllisyyden kehitys	0
3	Suhteellisen heikko rakenteellinen vastaavuus	Positiivinen työllisyyden kehitys	+
0	Heikko rakenteellinen vastaavuus	Epävakka työllisyyden kehitys	--

Luokittelun lähtökohtana on tarkastella kohderyhmän (ESR-osallistujat) ja vertailuryhmän välillä työttömyyden rakenteiden vastaavuutta. Analyysi perustuu muuttujien kuten ikä, koulutus, ammatti ja sukupuoli välisiin vertailuihin. Taulukon vasen lohko perustuukin juuri näiden muuttujien välisiin vertailuihin ryhmien välillä. Vastaavasti taulukon oikean puoleisen lohkon perusteella on mahdollista arvioida työllisyyden kehitystä ryhmien välillä. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin neljää osa-aluetta, jotka muodostavat tutkimustulosten pohjalta tehtävän kohdentumisen ja vaikuttavuuden analysoinnin rungon. Yksittäisiä hankkeita ei näin ollen sijoiteta jaottelun tyyppeihin vaan luokittelu toimii yleisenä pohjana hankkeiden kokonaisarvioinnille.

Vaihtoehto 1. Hankkeet kohdentuneet erittäin hyvin alueen työttömyyden rakennetta vastaavasti ja niiden työllistymisvaikutukset hyvät verrattuna vertailuryhmän työllistymiseen. Kriteereinä onnistumiselle: tulokset selvästi ylittävät määrällisesti vertailuryhmän vastavat tulokset sekä ESR-ohjelmalle asetetut määrälliset tavoitteet ylittyvät selvästi. (++) Positiivinen työllisyyskehitys merkitsee hankkeiden jälkeisen työllistymisen tai koulutukseen sijoittumisen olevan ESR-osallistujilla vertailuryhmää parempaa, ja sijoittuminen on ennen kaikkea työllistymistä avoimille työmarkkinoille tai oman yrityksen perustamista.

Vaihtoehto 2. ESR-hankkeet vastaavat jossain määrin alueen työttömyyden rakennetta, mutta hankkeiden työllistymisvaikutukset ovat suhteellisen vähäiset. Verrattaessa työllistymistä vertailuryhmän työllistymiseen, ei ESR-osallistujien sijoittuminen ole juurikaan parempaa. Hankkeet ovat näin ollen onnistuttu kohdentamaan suhteellisen hyvin alueen työttömyyttä vastaavaksi, mutta vastaavasti työllistymisvaikutukset ovat jääneet vaatimattomiksi, ja hankkeiden jälkeinen sijoittuminen on ollut epävarmaa ja sijoittumista lähinnä epätyypillisiin työsuhteisiin sekä työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin. Vertailuryhmään verrattuna sijoittuminen on ollut samantasoista tai jopa heikompaa. (0)

Vaihtoehto 3. Saatujen tulosten mukaan ESR-hankkeiden kohdentuminen on varsin huono eikä hankkeisiin osallistuneiden taustat vastaa alueen työttömyyden rakennetta. Huonosta kohdentumisesta huolimatta ESR-hankkeilla on ollut hyviä työllistymisvaikutuksia vertailuryhmän työttömiin verrattuna, hankkeet ovat onnistuneet parantamaan osallistujien työllistymismahdollisuuksia, ja sijoittuminen työmarkkinoille tai omaehtoiseen koulutukseen on vertailuryhmää korkeampaa. Jatkossa tulisikin keskittyä kohdentamaan hankkeet työttömille, jotka muodostavat alueen vaikeasti työllistettävien ryhmän. (+)

Vaihtoehto 4. Tulosten mukaan hankkeita ei ole onnistuttu kohdentamaan alueen työttömyyden rakennetta vastaavaksi eivätkä hankkeet ole myöskään onnistuneet parantamaan osallistujien työllistymismahdollisuuksia ja sijoittumista työvoimapoliittisten toimenpiteiden ulkopuolelle. Vaihtoehto on kaikista huonoin ja osoittaa ESR-hankkeiden kohdentumisen ja vaikuttavuuden olevan varsin heikkoa ja hankkeiden vaativan vielä paljon kehittämistä. (--)

7.5. Analyysimenetelmät

Tutkimuksen tilastollinen analyysi perustuu sekä hankkeiden kohdentumisen että vaikuttavuuden analyysiin. Kohdentumisen analyysin lähtökohtana on havaintomatriisin

muodossa olevan tilastoaineiston muokkaaminen tulkittavaan muotoon frekvenssitauluiksi ja aineiston esittäminen graafeina ja tunnuslukujen avulla. ESR-osallistujan kotikunnan työttömyysasteen ja kyseisen kunnan ESR-osallistujien määrän välistä suhdetta tarkastellaan ristiintaulukoinnin avulla ja korrelaatiokertoimen avulla. Näin ollen on mahdollista tarkastella mahdollista riippuvuutta kunnan työttömyysasteen ja ESR-osallistujien lukumäärän välillä.

Vaikuttavuusanalyysin lähtökohtana on ESR-osallistujien sijoittumisen kuvaaminen 6 ja 12 kuukautta projektin päättymisen jälkeen eri taustamuuttujien mukaan. Lisäksi tarkastellaan vertailuryhmään kuuluvien sijoittumista 6 ja 12 kuukautta 30.5.1997 jälkeen eri taustamuuttujien mukaan. Aineiston kuvaamisen jälkeen muodostetaan eri taustamuuttujien suhteen kolmiulotteiset ristiintaulukot, joiden sarakkeina on osallistuminen ESR-hankkeisiin ja riveinä sijoittuminen. Ristiintaulukoiden analyysin jälkeen analysoidaan hankkeiden jälkeiseen sijoittumiseen vaikuttavia tekijöitä logit-mallin avulla.

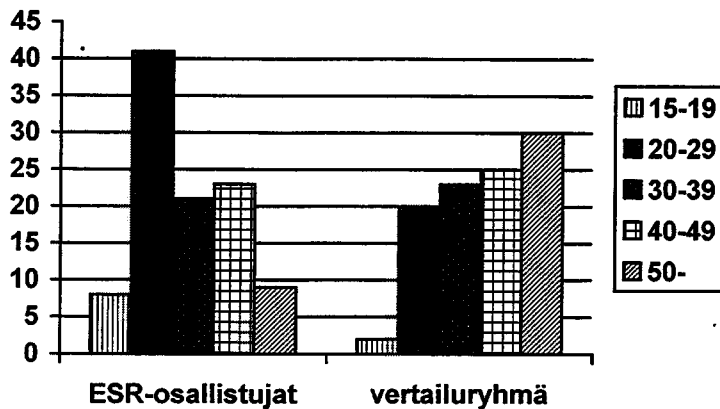
8. TULOKSET

8.1. ESR-hankkeiden kohdentuminen

Tarkastelen hankkeiden kohdentumista ESR-ryhmässä ja vertailuryhmässä eri taustamuuttujien avulla. Tämän jälkeen vertailen saatuja tuloksia ryhmien välillä.

Kuvio 8.1. kuvaa ESR-osallistujien ja vertailuryhmään kuuluvien ikäjakaumaa. 30-49 – vuotiaiden osalta jakaumat ovat varsin samankaltaiset, mutta ryhmien välillä on eroja erityisesti 20-29 –vuotiaiden sekä 50-vuotiaiden ja sitä vanhempien ryhmässä. Yllättävää onkin, että vertailuryhmään kuuluvista 20-29-vuotiaita on vain 20 prosenttia, kun taas ESR-hankkeissa kyseisen ikäluokan osuus on yli 40 prosenttia. Vanhimmassa ikäluokassa tilanne on täysin päinvastainen. Vertailuryhmässä vanhimpaan ikäluokkaan kuuluvia on eniten eli 30 prosenttia, kun taas ESR-hankkeissa ikääntyvien osuus on toiseksi pienin, vajaat 10 prosenttia.

Kuvio 8.1. ESR-osallistujat ja vertailuryhmä ikäluokittain, % (15-59)



ESR-projekteihin osallistuvista lähes puolet on alle 30-vuotiaita, mitä selittänee pyrkimys ehkäistä työmarkkinoilta syrjäytyminen mahdollisimman ajoissa. Nuorten suurta osuutta ESR-hankkeissa voitane tarkastella myös aluepoliittisesti. Etelä-Savon ikärakenne on koko maan vanhusvoittoisimpia ja kärsii useiden kuntien kohdalla muuttotappiosta (Itä-Suomen katsaus, 1997). Pyrittäessä ESR-hankkeiden avulla kehittämään uusia työn muotoja ja yrittäjyyttä ja kohdentamalla hankkeet erityisesti nuorille on mahdollista edesauttaa nuorten jäämistä paikkakunnalle. Ikäjakaumaa selittänee tältä osin pelko demografisista muutoksista ja aktiiviväestön vähenemisestä alueella.

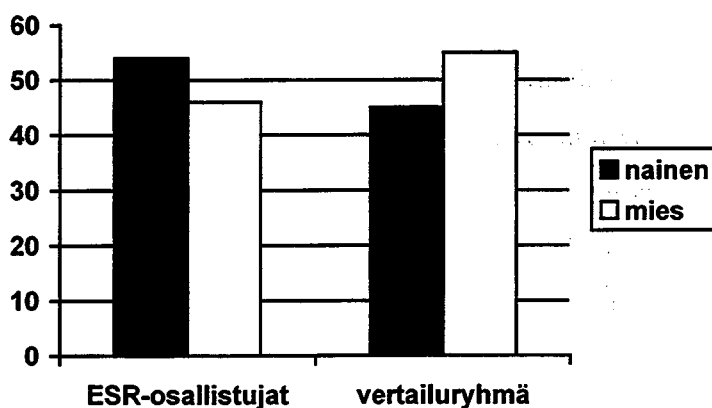
Ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien ongelma on nuorisotyöttömyyden ohella toinen ongelma-kohta koko maan työttömyyden rakenteessa. Etelä-Savon ESR-hankkeiden osalta näyttää kuitenkin siltä, että ikääntyvät työttömät ovat jääneet nuorten varjoon. Eräs ikääntyvien työttömien alhaista osallistumista ESR-hankkeisiin selittävä tekijä voisi olla vanhemman ikäluokan perinteinen työn käsite, jossa korostuu ero koulutuksen ja työn välillä. Niin sanottujen suuret ikäluokkien kohdalla koulutuksen ja työn välinen ero on ollut varsin selkeä. Nuoruudessa hankitun koulutuksen jälkeen on siirrytty palkkatyöhön, ja korkean työllisyyden aikana on pysytty lojaalina yhdelle työnantajalle. 1990-luvun murroksessa työn ja koulutuksen välinen raja on hämärtnyt. Perinteinen palkkatyö ja vakituinen työ on korvautunut pätkätöillä, osa- ja määräaikaistyöllä, vuorotteluvapaasijaisuuksilla ynnä muilla niin sanotuilla epätyypillisillä työsuhteilla. Työsuhteiden väliset katkokset ovat joko työttömyysaikoja tai niitä täytetään erilaisilla koulutusjaksoilla.

Erityisesti vanhemmat työttömät, jotka ovat siirtyneet työmarkkinoille korkean työllisyyden aikana ja sosiaalistuneet perinteiseen palkkatyönteiskuntaan, voivat kokea ESR-hankkeet itselleen vieraiksi. Hankkeissa korostuvat muun muassa koulutuksen ja työn vuorottelu, uudenlaiset työn muodot ja yrittäjyys kuten osuuskuntatoiminta ja toiminta

vapaaehtoissektorilla. Monen ikääntyvän työttömän voi olla vaikea nähdä kyseistä toimintaa mielekkääksi, joten hakeutuminen hankkeisiin jää vähäiseksi. Vastaavasti nuoret näkevät hajanaisen ja epävarman työ- ja koulutusuran ”normaalina” nykyistä aikaa kuvaavana ilmiönä, jolloin hankkeita ei pidetä niinkään epätavallisina koulutus- ja työpoliittisina kombinaatioina vaan jopa mahdollisuutena yhdistää koulutus ja työ toisiaan tukevalla tavalla.

Toisin kuin ikäjakaumat, sukupuolijakaumat ryhmien välillä vastaavat paremmin toisiaan. Kuten kuviosta 8.2. ilmenee, eroja ryhmien välillä tosin on. Miesten osuus ESR-hankkeisiin osallistuneista on noin 45 prosenttia, kun vertailuryhmässä miehiä on lähes 55 prosenttia. Naisten kohdalla tilanne on päinvastainen, sillä vertailuryhmässä työttömien naisten osuus on noin 45 prosenttia, mutta ESR-hankkeisiin osallistuneista naisten osuus on yli 50 prosenttia. Naisia onkin valikoitunut hankkeisiin suhteellisesti enemmän kuin miehiä, vaikka alueen työttömistä enemmistö onkin miehiä.

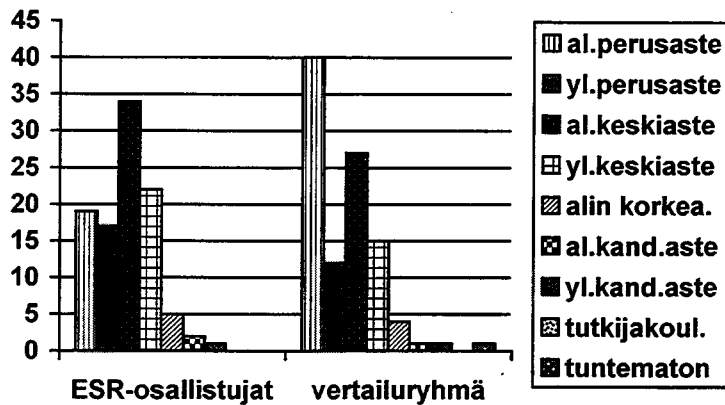
Kuvio 8.2. Miesten ja naisten osuudet ESR-ryhmässä ja vertailuryhmässä, %



Koulutusasteen mittaaminen perustuu Tilastokeskuksen kehittämään koulutusluokitukseen, jossa koulutusaste määräytyy koulutusajan mukaan. Luokituksen mukaan alempi perusaste merkitsee alle yhdeksän vuoden koulutusta, ylempi perusaste noin yhdeksän vuoden koulutusta, alempi keskiaste 10-11 vuoden koulutusta, ylempi keskiaste noin 12 vuoden koulutusta, alin korkea-aste 13-14 vuoden koulutusta, alempi kandidaattiaste noin 15 vuoden koulutusta, ylempi kandidaattiaste vähintään 16 vuoden koulutusta sekä tutkijakoulutus ylemmän kandidaattiasteen suorittaneille annettavaa koulutusta. Hankkeisiin osallistuneiden ja vertailuryhmän väliset koulutuserot ovat suhteellisen suuria. Kuten kuvio 8.3. osoittaa ESR-osallistujien ryhmässä on eniten alemman keskiasteen suorittaneita, kun taas vertailuryhmässä eniten on alemman perusasteen suorittaneita. Myös lasketut mediaanit osoittavat eroja koulutusjakaumien välillä. ESR-ryhmässä mediaani osuu alemman keskiasteen

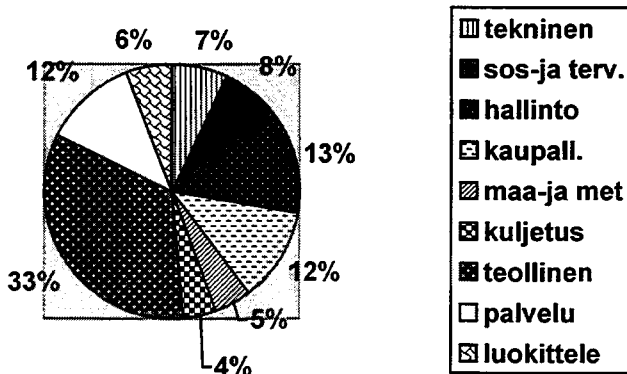
kohdalle, kun vertailuryhmän mediaanina on ylempi perusaste. Vertailuryhmässä puolella osallistujista on näin ollen joko ylempään tai alemman perusasteen koulutus kun ESR-ryhmässä tähän ”alempaan puoliskoon” kuuluu myös alemman keskiasteen suorittaneita. Yksittäisiä koulutustasoja tarkasteltaessa ryhmien välinen ero on suuri erityisesti alemman perusasteen suorittaneiden ryhmässä. ESR-osallistuneista alemman perusasteen suorittaneita on vajaa 20 prosenttia, kun vertailuryhmässä heitä on 40 prosenttia. Vastaavasti korkeasteen koulutuksen suorittaneiden välillä erot ovat jo tasoittuneet. Koulutustasojen välisiä eroja tarkasteltaessa näyttääkin siltä, että ESR-hankkeisiin on valikoitunut hieman alueen työttömien keskimääräistä koulutustasoa korkeammin koulutettuja työttömiä. Alueen työttömistä suurimmalla osalla on vain alemman perusasteen koulutus, mutta heidän osuus hankkeissa on vasta kolmanneksi suurin.

Kuvio 8.3. ESR-ryhmään ja vertailuryhmään kuuluvien koulutustaso, %

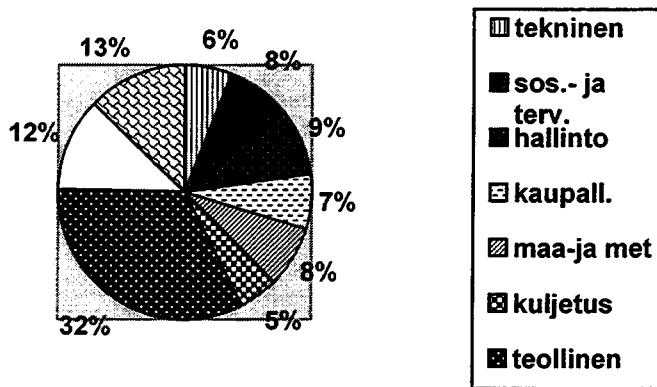


Kuvioissa 8.4. ja 8.5. tarkastellaan toimialajakaumia ryhmien välillä.

Kuvio 8.4. ESR-osallistujien toimialajakuma, %



Kuvio 8.5. Vertailuryhmän toimialajakauma, %



Kummassakin ryhmässä toimialat ovat jakautuneet varsin samankaltaisesti. Tosin on huomattava, että toisin kuin muiden muuttujien kohdalla, toimialamuuttujan kohdalla vertailuryhmään kuuluvat kaikki Etelä-Savon työttömät työnhakijat mukaanlukien ESR-osallistujat. Vertailuryhmän toimialajakaumaa koskevat tiedot perustuvat Etelä-Savon työnvälitystilaston tilannekatsauksiin vuosilta 1995-1998 eikä työministeriön työnhakijarekisteriin kuten muiden muuttujien kohdalla. Ryhmä teollinen työ, koneenhoito, kaivos- ja louhintatyö sekä rakennustyö on sekä ESR-ryhmässä että vertailuryhmässä suurin yksittäinen toimiala. Teollisuusammateissa ja rakennusalalla toimivien työttömyys on muita korkeampi, ja ESR-hankkeita onkin onnistuttu kohdentamaan juuri tämän alan työttömille. Hankkeisiin osallistuvien ammattitausta vastaa kokonaisuudessaan varsin hyvin alueen työttömien toimialajakaumaa. Vain kaupallisen alan työttömien osuuksissa keskimääräistä suuremmat erot. Vertailuryhmässä kaupallisen alan työttömien osuus kaikista ammattialoista on 7 prosenttia, mutta ESR-hankkeissa kaupallisen alan työttömien osuus on peräti 12 prosenttia. Kaupallisen alan suurempaa osuutta ESR-ryhmässä voisi kenties tarkastella eräänlaisena ”naislisänä”. Kuten kuviosta 7.3. kävi ilmi, noin 70 prosentilla osallistujista on korkeintaan alemman keskiasteen koulutus. Onkin syytä olettaa, että suurimmalla osalla kaupallisen alan ESR-osallistujista on korkeintaan alemman keskiasteen koulutus. Suhteellisen vähän koulutetuista kaupallisen alan työntekijöistä on naisten osuus perinteisesti ollut varsin suuri. Näin ollen olisi mahdollista, että ESR-hankkeissa kaupallisen alan työntekijöistä naisten osuus olisi miehiä korkeampi, jolloin voitaisiin puhua niin sanotusta naislisästä. Arviota tukee vielä sukupuolijakaumat ryhmien välillä. Alueen työttömistä työnhakijoista miesten osuus on naisia suurempi, mutta ESR-hankkeissa on vastaavasti naisia enemmän.

Vertailuryhmässä luokittelemattomien ammattien osuus on 13 prosenttia, mutta ESR-ryhmässä vain 6 prosenttia. Muutosta selittänee ESR-projektien räätälöiminen tiettyjä ammattialoja vastaaviksi. Toisin sanoen projekteja suunniteltaessa pyritään määrittelemään varsin täsmällisesti sen toimintalinjan ja toimenpidekokonaisuuden mukaiset tavoitteet, jolloin hankkeisiin valikoituu selkeästi tietty kohderyhmä. Projektit suunnataan tarkasti määritellylle kohderyhmälle, jolloin luokittelemattoman ammatin omaavat karsiutuvat projekteista.

Tarkastelen hankkeiden kohdentumista myös osallistujien kotikunnan työttömyysasteen ja kyseisen kunnan ESR-osallistujien lukumäärän kautta. Vertaamalla kuntien työttömyysastetta kunnan ESR-osallistujien lukumäärään on mahdollista arvioida ESR-hankkeiden kohdentumista alueen työttömyyskuntiin. Etelä-Savon alueella on kaikkiaan 25 kuntaa, mutta kuntakoon vaihdellessa ei kaikkia kuntia ole mahdollista vertailla ilman luokittelua. 25 kunnasta alle 5000 asukkaan kuntia on 14, joten tarkastelin kuntien työttömyysasteen ja ESR-osallistujien välistä suhdetta näiden kuntien osalta. Kuntien työttömyysasteen ja ESR-osallistujien määrän välinen korrelaatiokerroin oli -0.20. Havaintopareja on ainoastaan 14, joten korrelaatiokerroin on liian pieni osoittaakseen lineaarista riippuvuutta muuttujien välillä. Lisäksi kyseessä on negatiivinen korrelaatio, mikä on päinvastainen alkuoletuksen kanssa, jonka mukaan kunnan työttömyysasteen noustessa myös ESR-osallistujien määrä nousisi.

Tulosten perusteella hankkeet ovat kohdentuneet hyvin alueen työttömyyttä vastaavaksi vain ammattien osalta. Ammattijakaumat ovat varsin samankaltaiset sekä vertailuryhmässä että ESR-osallistujien ryhmässä. Tarkasteltaessa sukupuolijakaumia ryhmien välillä vastaavuus ei ole aivan yhtä hyvä kuin ammattien kohdalla, mutta kuitenkin parempi kuin koulutuksen ja iän kohdalla. Juuri koulutus- ja ikäjakaumissa onkin selkeimmät erot ryhmien välillä. Vertailuryhmässä työttömyys on painottunut erityisesti vanhempiin ikäluokkiin, mutta hankkeissa on painottunut nuorten työttömien osallistuminen. Vastaavasti koulutustaustan kohdalla ESR-osallistujien ryhmään on valikoitunut hieman vertailuryhmää koulutetumpaa väkeä. Ryhmien väliset erot ovat kuitenkin perus- ja keskiasteen koulutuksen välillä.

8.2. ESR-hankkeiden vaikuttavuus

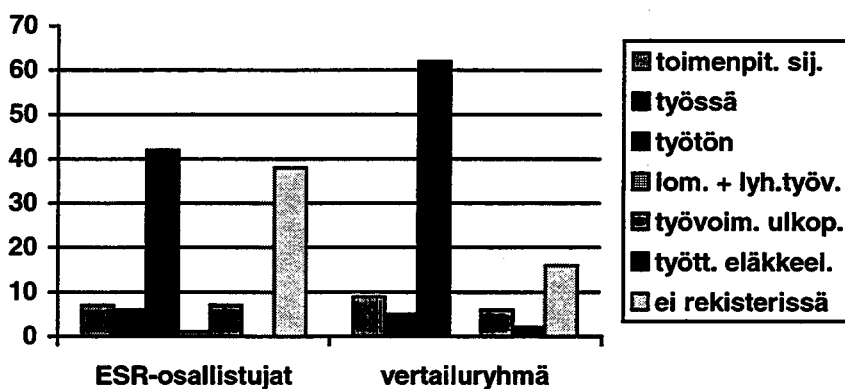
Tarkastelen hankkeiden vaikuttavuutta projektien jälkeisellä sijoittumisella 6 ja 12 kuukautta hankkeiden päättymisen jälkeen sekä vertaan saatuja tuloksia vertailuryhmän sijoittumiseen ristiintaulukoimalla sijoittumistiedot ja tiedot hankkeisiin osallistumisesta vakioimalla

taustamuuttajat.

Jotta hankkeiden jälkeistä sijoittumista on mahdollista tarkastella puolen vuoden ja vuoden jälkeen projektin loppumisesta, on tilastoissa mukana ne henkilöt, jotka ovat lopettaneet jossakin projektissa heinäkuuhun 1997 mennessä. Kaikkiaan näitä henkilöitä on 536. Etelä-Savon ESR-hankkeisiin on osallistunut 13.5.1998 mennessä 1114 henkilöä, joten heinäkuuhun 1997 mennessä projektin lopettaneita on varsin vähän. Sijoittumistiedot sisältävää työministeriön tilastoaineistoa on tarkasteltava kriittisesti, sillä ESR-osallistumisen rekisteröinnissä on tiettyjä puutteellisuuksia. Työttömän lopettaminen yhdessä ESR-projektissa, esimerkiksi koulutusprojektissa, ei välttämättä merkitse lopullista päätöstä henkilön ESR-osallistumiselle. Päätyneen ESR-projektin jälkeen henkilö voi jatkaa välittömästi toisessa projektissa, joka voi olla esimerkiksi koulutusprojektia tukeva ESR:n työllistämis- tai harjoitteluprojekti. Näin ollen projektissa lopettamista ja jatkamista koskevassa rekisteröinnissä on tiettyä epätarkkuutta.

Kuvio 8.6. kuvaa ESR-osallistujien sijoittumista 6 kuukautta projektin päättymisen jälkeen sekä vertailuryhmään kuuluvien sijoittumista 6 kuukautta 30.5.1997 jälkeen.

Kuvio 8.6. ESR-osallistujien sijoittuminen 6 kk projektin päättymisen jälkeen ja vertailuryhmään kuuluvien sijoittuminen 6 kk 30.5.1997 jälkeen, %



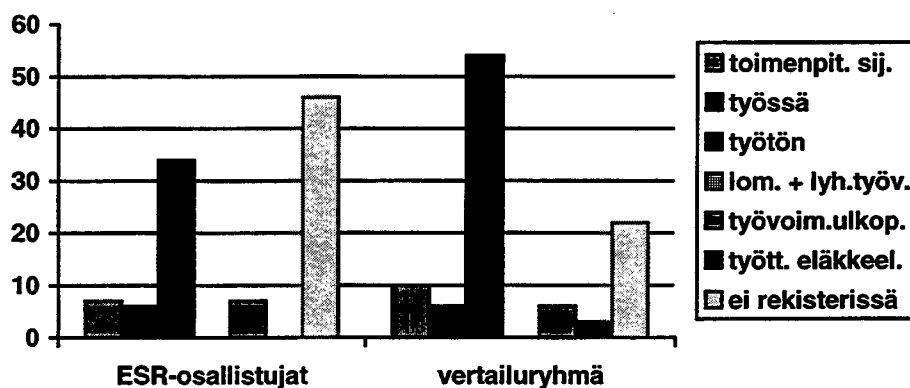
Tarkasteltaessa 6 kuukauden jälkeistä sijoittumista korostuu ryhmien väliset erot erityisesti ”työttömien” ja ”ei rekisterissä” – ryhmien välillä. Mikäli tarkasteltaisiin yksipuolisesti ainoastaan työttömien jakaumaa ryhmien välillä, näyttäisivät ESR-hankkeet alentavan työttömyyttä. ESR-osallistujista on 6 kuukautta projektin päättymisen jälkeen työttömänä hieman yli 40 prosenttia, kun vertailuryhmään kuuluvien kohdalla osuus on hieman yli 60 prosenttia. Työttömiksi sijoittuneiden kohdalla erot ryhmien välillä ovat näin ollen suhteellisen merkittävät. Työttömien määrän vertailu on kuitenkin riittämätön kuvaamaan hankkeiden työllistymisvaikutuksia, sillä verrattaessa työssä olevien osuutta ryhmien välillä,

ei eroja juurikaan ole. Työssä olevia on ESR-osallistujien ryhmässä 6 prosenttia ja vertailuryhmässä 5 prosenttia. Mikä selittää ESR-ryhmään kuuluvien noin 20 prosenttia alhaisempaa työttömyyttä, vaikka toimenpitein sijoittuminen ja avoimille työmarkkinoille sijoittuminen ovat lähes yhtä suuria kummassakin ryhmässä? ESR-osallistujista huomattavan suuri osa ei ole rekisterissä. Rekisteröimättömien osuus ESR-ryhmässä on lähes 40 prosenttia, kun vertailuryhmässä osuus on noin 15 prosenttia. ESR-ryhmän vertailuryhmää vähäisempi työttömien määrä selittyneekin osittain rekisteröimättömien suurella määrällä eikä suuremmalla työllistyneiden määrällä.

Henkilö kuuluu ”ei rekisterissä” -ryhmään, mikäli hänellä ei ole voimassa olevaa työllisyyskoodia, toisin sanoen henkilö ei ole työnhakijana työvoimatoimiston asiakkaana. Rekisteröimätön henkilö voi näin ollen olla esimerkiksi koulutuksessa, avoimilla työmarkkinoilla tai niin sanottuna piilotyöttömänä, jolloin hän ei ole rekisteröitynyt työhallinnon työnhakijarekisteriin. Koska rekisteröimättömän henkilön sijoittumisesta ei ole tietoa, on varsin vaikea arvioida, miten kyseiseen ryhmään kuuluvat ovat sijoittuneet. Mikäli rekisteröimättömistä ESR-osallistujista suuri osa toimii avoimilla työmarkkinoilla, on ESR-hankkeilla ollut myönteisiä vaikutuksia työllistymisen kannalta. Kuitenkin verrattaessa työssä olevien ja työttömien osuuksia ESR-osallistujien kohdalla, näyttäisi todennäköisemmältä, että rekisteröimättömistäkin suurempi osa on työttömänä kuin avoimilla työmarkkinoilla.

Kuvio 8.7. kuvaa sijoittumista 12 kuukauden kuluttua lähtöajankohdasta.

Kuvio 8.7. ESR-osallistujien sijoittuminen 12 kuukautta projektin päättymisen jälkeen sekä vertailuryhmään kuuluvien sijoittuminen 12 kuukautta 30.5.1997 jälkeen, %



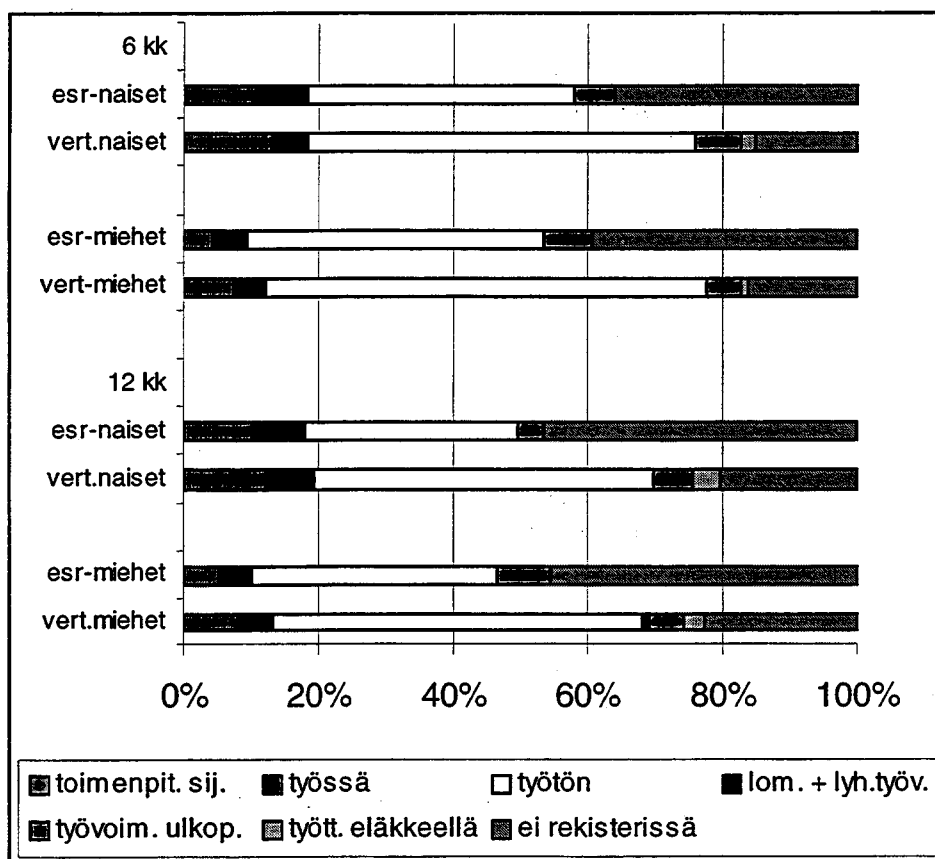
Ryhmien välillä olevat erot eivät näytä muuttuneen merkittävästi 12 kuukauden kuluttua lähtöajankohdasta. Vertailuryhmään kuuluvien työttömyys on edelleen ESR-osallistujia korkeampaa, mutta erot ryhmien välillä ovat edelleen samoina. Tosin kummassakin ryhmässä

työttömyys on alentunut tarkastelujakson jälkimmäisellä puoliskolla. Toisaalta rekisteröimättömien osuus on noussut kummassakin ryhmässä verrattuna 6 kuukautta aikaisempaan tilanteeseen, joten on mahdollista, että alentunutta työttömyyttä selittää rekisteröimättömien suurempi määrä. Kummassakaan ryhmässä ei ole juurikaan tapahtunut muutoksia toimenpitein sijoittumisessa tai työllistymisessä avoimille työmarkkinoille, jonne sijoittuminen on edelleenkin varsin vaatimatonta.

Tulosten mukaan näyttääkin siltä, että suurimmat ryhmien väliset erot ovat työttömäksi sijoittuneiden kohdalla. ESR-osallistujat sijoittuvat työttömiksi selvästi vertailuryhmään kuuluvia harvemmin. Lisäksi rekisteröimättömien osuus on ESR-osallistujien kohdalla merkittävästi vertailuryhmää suurempi. Muiden sijoittumistietojen osalta ei merkittäviä eroja ryhmien välillä juurikaan ole. Tarkastelen seuraavaksi sijoittumista vakioimalla taustamuuttujat. Aluksi tarkastelen sijoittumista sukupuolen mukaan, sitten sijoittumista ikäluokittain ja viimeisenä sijoittumista aikaisemman koulutusasteen mukaan.

Kuvio 8.8. kuvaa sekä ESR-osallistujien että vertailuryhmään kuuluvien sijoittumista sukupuolen mukaan 6 ja 12 kuukauden kuluttua lähtöajankohdasta.

Kuvio 8.8. ESR-osallistujien sijoittuminen 6 ja 12 kuukautta projektin päättymisen jälkeen sukupuolen mukaan sekä vertailuryhmään kuuluvien sijoittuminen 6 ja 12 kuukautta 30.5.1997 jälkeen, %

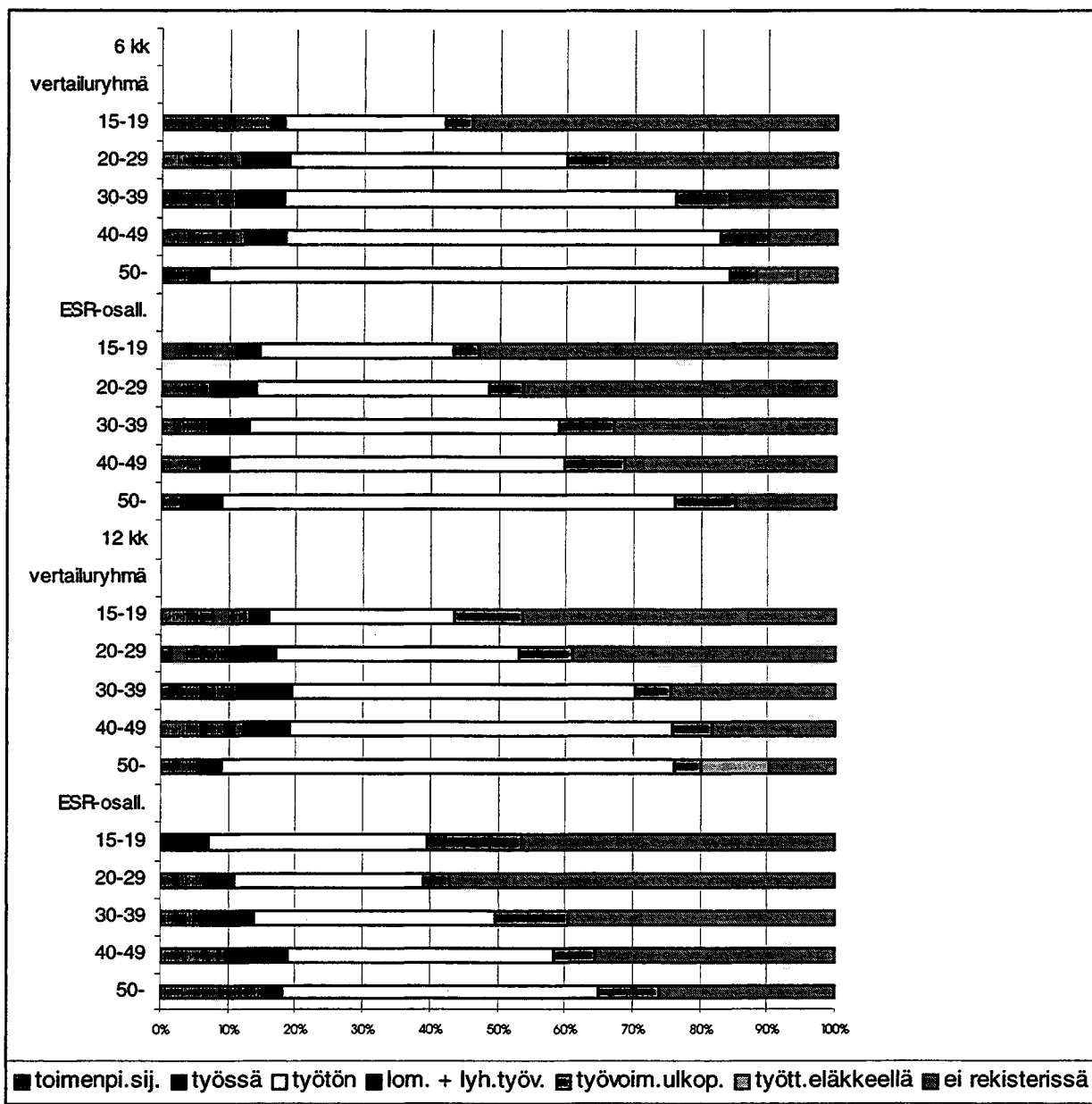


Sukupuolen mukaan tarkasteltaessa sijoittumisessa ei ole tapahtunut suuria muutoksia eri tarkasteluajankohtina. Toimenpitein sijoitettujen osuudet ovat ryhmien sisällä lähes samat kumpanakin ajankohtana. Eroja näyttää kuitenkin olevan miesten ja naisten välillä, ei niinkään ESR-ryhmän ja vertailuryhmän välillä. Sekä vertailuryhmässä että ESR-ryhmässä naisten osuus toimenpitein sijoitetuista on miehiä suurempi. ESR-ryhmän naisista on toimenpitein sijoittunut kumpanakin ajankohtana 10-11 prosenttia, kun ESR-miesten kohdalla toimenpitein sijoittuneita on noin 4-5 prosenttia. Vastaavasti vertailuryhmän naisista on toimenpitein sijoittunut keskimäärin hieman alle 13 prosenttia ja miehistä hieman alle 8 prosenttia. Toimenpitein sijoittuneiden kohdalla sukupuoli näyttääkin vaikuttavan sijoittumiseen enemmän kuin osallistuminen ESR-hankkeisiin.

Avoimille työmarkkinoille sijoittumisessa ei sukupuolten välillä ole merkittäviä eroja kumpanakaan tarkastelujaksona. Sekä miesten että naisten työhön sijoittuminen on kummassakin ryhmässä, kumpanakin tarkasteluajankohtana 5-8 prosentin luokkaa, joten ESR-osallistumisella ei näytä tältä osin olevan vaikutusta työhön sijoittumiseen. Vastaavasti työttömien osuudessa näkyy jo selkeämpiä eroja sukupuolten välillä, joskin erot ovat edelleen suuremmat ESR-koulutettujen ja kouluttamattomien välillä kuin naisten ja miesten välillä. Naisten työttömyys on kumpanakin ajankohtana miehiä alhaisempaa niin ESR-ryhmässä kuin vertailuryhmässäkin. ESR-ryhmässä naisten työttömyys on 4 prosenttia miehiä alhaisempi, ja vertailuryhmässä naisten työttömyys on 6-7 prosenttia vertailuryhmän miehiä alhaisempi. Erot ovat kuitenkin vielä suhteellisen pieniä, ja niitä selittänee ennen kaikkea naisten miehiä suurempi osuus toimenpitein sijoitetuista. Sekä miesten että naisten kohdalla työttömien osuus on laskenut jälkimmäisenä tarkasteluajankohtana. Laskua työttömien osuudessa on kummassakin ryhmässä ollut noin 8-9 prosenttia. Kuitenkin ongelmana on edelleen rekisteröimättömien suuri osuus. Työttömien osuuden laskiessa jälkimmäisenä tarkasteluajankohtana, rekisteröimättömien osuus vastaavasti nousee. Mikäli rekisteröimättömistä suuri osa onkin työttömänä, ei työttömyyden aleneminen ole todellista vaan on piiloutunut ”ei rekisterissä” -ryhmään ja on näin ollen voinut pysyä samana tai jopa nousta.

Kuvio 8.9. kuvaa ESR-osallistujien ja vertailuryhmään kuuluvien sijoittumista eri ikäryhmissä.

Kuvio 8.9. ESR-osallistujien sijoittuminen ikäryhmittäin 6 ja 12 kuukautta projektin päättymisen jälkeen sekä vertailuryhmään kuuluvien sijoittuminen 6 ja 12 kuukautta 30.5.1997 jälkeen, %



Sijoittumista eri ikäluokissa tarkasteltaessa korostuu erityisesti vertailuryhmän työttömissä ero nuorimman ja vanhimman ikäluokan välillä. Vertailuryhmässä yli 50-vuotiaiden ja sitä vanhempien työttömyys on 6 kuukauden kuluttua lähtöajankohdasta 54 prosenttia ja 12 kuukauden kuluttua 40 prosenttia 15-19-vuotiaiden työttömyyttä korkeampi. ESR-ryhmässä ero vanhimman ja nuorimman ikäluokan välillä on huomattavasti pienempi. Tarkastelujakson ensimmäisellä puoliskolla ESR-ryhmään kuuluvan vanhimman ikäluokan työttömyys on 39 prosenttia ja jälkimmäisellä puoliskolla 15 prosenttia korkeampi kuin nuorimmassa ikäluokassa. Vaikka iäkkäimpien kohdalla työttömyys on muita korkeampaa, näyttää ESR-hankkeet kuitenkin tasoittavan eroja nuorimman ja vanhimman ikäluokan välillä. Kummassakin ryhmässä työttömyys näyttää myös alenevan tarkastelujakson jälkipuoliskolla.

Nuorinta ikäluokkaa lukuunottamatta työttömyys on 12 kuukautta projektin päättymisestä alhaisempi kuin 6 kuukautta projektin päättymisestä. Nuorimman ikäluokan työttömyys on vastaavasti noussut kummassakin ryhmässä jälkimmäisellä tarkastelujaksolla. Yhtenä selityksenä muutokseen voi jälleen olla rekisteröimättömien osuuden kasvu muissa kuin 15-19-vuotiaiden ryhmässä. Nuorimmassa ikäluokassa toimenpitein sijoitettujen määrässä on tapahtunut suurin muutos. Ensimmäisellä tarkastelujaksolla alle 20-vuotiaista ESR-osallistujista oli toimenpitein sijoitettuna 11 prosenttia, mutta jälkimmäisellä tarkastelujaksolla 0 prosenttia. Myös ESR-osallistujista vanhimmassa ikäluokassa toimenpitein sijoitettujen osuudessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Toimenpitein sijoitettujen osuus on kasvanut tarkasteluaikana 12 prosenttia, mutta työssä olevien osuus kyseisessä ikäluokassa on vastavasti laskenut 3 prosenttia. Vertailuryhmässä vanhimpaan ikäluokkaan kuuluvista avoimille työmarkkinoille oli sijoittunut ensimmäisellä tarkastelujaksolla vain 2 prosenttia ja jälkimmäisellä tarkastelujaksolla 3 prosenttia.

Vertailuryhmässä 15-19-vuotiaiden työllisyystilanteen muutokset 6 ja 12 kuukauden tarkasteluajankohtina ovat negatiivisia. Kyseisessä ikäluokassa toimenpitein sijoitettujen osuus on laskenut 16 prosentista 13 prosenttiin, työssä olevien osuus on kasvanut vain prosentin, kun taas työttömien osuus on noussut ensimmäisen tarkasteluajankohdan 24 prosentista jälkimmäisen tarkasteluajankohdan 28 prosenttiin.

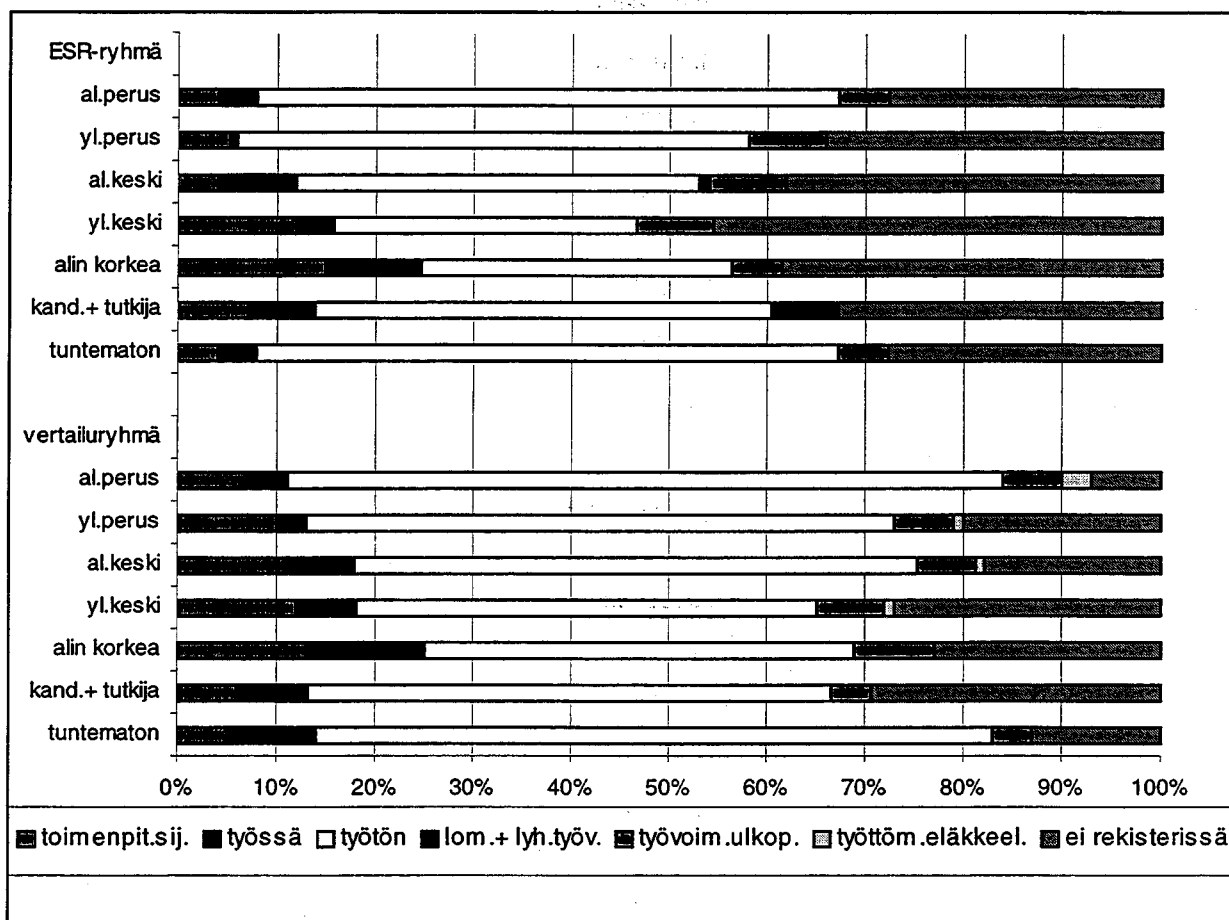
Ryhmiä vertailtaessa on toimenpitein sijoitettujen osuus vertailuryhmässä ESR-ryhmää suurempi. Vastaavasti avoimille työmarkkinoille työllistyneiden osuudet ovat kummassakin ryhmässä ensimmäisenä tarkasteluajankohtana lähes samat. Eroja on kuitenkin jälkimmäisellä tarkastelujaksolla erityisesti nuorten kohdalla. 15-19-vuotiaat ESR-osallistujat ovat sijoittuneet työhön 12 kuukauden kuluttua projektin päättymisestä vertailuryhmän 15-19-vuotiaita paremmin. Tilanne on päinvastainen 20-29-vuotiaiden ryhmässä. Kyseisessä ikäryhmässä vertailuryhmään kuuluvat sijoittuvat ESR-osallistujia useammin työhön.

Avoimille työmarkkinoille työllistymisen kannalta ESR-hankkeilla näyttää olevan positiivisia vaikutuksia nuorimpaan ja vanhimpaan ikäluokkaan. Erot vertailuryhmään ovat suhteellisen pieniä. Huolimatta 15-19-vuotiaiden ESR-osallistujien vertailuryhmää paremmasta sijoittumisesta avoimille työmarkkinoille, sijoittuvat kyseisen ikäluokan ESR-osallistujat vastaavasti vertailuryhmää useammin työttömiksi. Muiden ikäluokkien osalta ESR-ryhmään kuuluvat sijoittuvat vertailuryhmää harvemmin työttömiksi. Erot ovat suhteellisen suuria ESR-osallistujien eduksi. Erityisesti vanhimman ikäluokan kohdalla

työttömien osuus on ESR-osallistujien ryhmässä vertailuryhmää huomattavasti pienempi. Toimenpitein sijoitettujen osuus on vertailuryhmässä ESR-osallistujia suurempi. Vain vanhimman ikäluokan osalta tilanne on päinvastainen ja ESR-osallistujat sijoittuvat vertailuryhmää useammin toimenpitein.

Seuraavaksi tarkastelen sijoittumista henkilöiden koulutustason mukaan. Kuvio 8.10. kuvaa ESR- osallistujien sijoittumista 6 kuukautta projektin päättymisen jälkeen ja vertailuryhmän sijoittumista 6 kuukautta 30.5.1997 jälkeen koulutustason mukaan.

Kuvio 8.10. ESR- osallistujien sijoittumista 6 kk projektin päättymisen jälkeen ja vertailuryhmän sijoittumista 6 kk 30.5.1997 jälkeen koulutustason mukaan, %

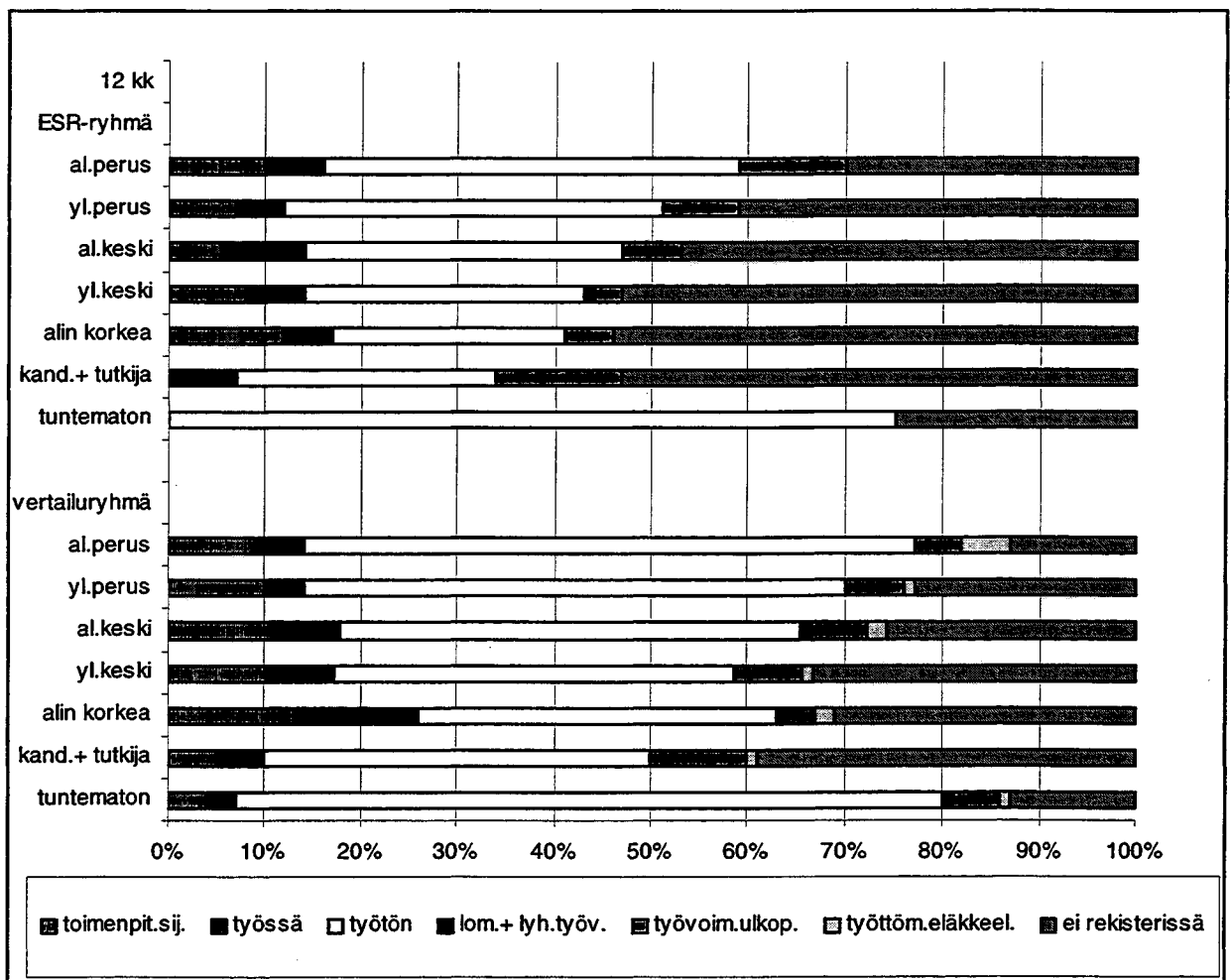


Kuten kuvioista 8.10. käy ilmi, työttömien osuus laskee kummassakin ryhmässä koulutustason noustessa. Poikkeuksena on kuitenkin kandidaattitason koulutuksen saaneet. Kandidaattitason koulutettujen työttömyys on kummassakin ryhmässä suurempi kuin ylemmän keskiasteen ja alimman korkea-asteen koulutuksen saaneiden työttömyys. Ero vaihtelee 6 prosentista aina 16 prosenttiin. Huolimatta korkeimmin koulutettujen työttömyyspiikistä on kandidaattitason tutkinnon suorittaneiden työttömyys kuitenkin alhaisempi kuin perusasteen koulutuksen saaneiden. Korkeimmin koulutettujen työttömyys on kummankin ryhmän kohdalla keskimäärin 12

prosenttia alhaisempi kuin peruskoulutuksen saaneiden. Vähiten koulutettujen työttömyys onkin varsin korkea 6 kuukauden tarkastelujaksolla. ESR-ryhmässä alemman perusasteen suorittaneista työttömiä on 60 prosenttia ja vertailuryhmässä jopa 73 prosenttia.

Avoimille työmarkkinoille sijoittumisessa ei ole ryhmien välillä merkittäviä eroja. Kummassakin ryhmässä alimman korkea-asteen koulutetut sijoittuvat yksittäisistä koulutustasoista parhaiten avoimille työmarkkinoille ja vertailuryhmässä ylemmän perusasteen koulutetut jopa ESR-osallistujia paremmin. ESR-ryhmässä suuri rekisteröimättömien osuus voi muuttaa tuloksia. Rekisteröimättömien osuus eri koulutusasteilla vaihtelee 28 prosentista aina 50 prosenttiin. Vertailuryhmässä rekisteröimättömien osuus ei ole läheskään yhtä suuri vaan osuus vaihtelee 7 prosentista 29 prosenttiin. Kuviossa 8.11. on esitetty ESR-osallistujien sijoittuminen 12 kuukautta projektin jälkeen sekä vertailuryhmän sijoittuminen 12 kuukautta 30.5.1997 jälkeen koulutustasoittain.

Kuvio 8.11. ESR-osallistujien sijoittuminen 12 kk projektin päättymisen jälkeen sekä vertailuryhmän sijoittuminen 12 kk 30.5.1997 jälkeen koulutustasoittain, %



Kuvion 8.11. mukaan työssä olevien määrässä ei ole juurikaan eroja ryhmien välillä. Poikkeuksena on kuitenkin alimman korkea-asteen koulutuksen saaneet. Vertailuryhmässä kyseiseen luokkaan kuuluvista on työssä suurempi osa kuin ESR-ryhmään kuuluvista. Muiden koulutusluokkien osalta erot ryhmien välillä ovat korkeintaan pari prosenttia. Merkittävämpiä erot ovat toimenpitein sijoitettujen määrissä. Vertailuryhmään kuuluvista on molempina tarkastelujaksoina sijoittunut toimenpitein enemmän kuin ESR-ryhmään kuuluvista. Suurin ero on alimman keskiasteen koulutettujen sijoittumisessa. Vertailuryhmässä heistä oli toimenpitein sijoitettuna 11 prosenttia, kun ESR-ryhmässä toimenpitein sijoitettuja oli 6 prosenttia. ”Ei rekisterissä” olevien osuus on jälleen kerran varsin suuri ESR-ryhmässä. Ei rekisterissä olevien osuus vaihtelee ESR-ryhmässä 25 prosentin ja 54 prosentin välillä, kun vertailuryhmässä vaihteluväli on 13-39 prosenttia.

Sijoittumista koskevat erot ryhmien välillä ovat lähinnä alempaan keskiasteeseen kuuluvien koulutettujen sijoittumisessa toimenpitein sekä ylempään keskiasteeseen ja alimpaan korkea-asteeseen kuuluvien työllistymisessä avoimille työmarkkinoille. Vertailuryhmässä alemman keskiasteen suorittaneet ovat sijoittuneet ESR-ryhmää useammin toimenpitein. Toimenpitein sijoitettujen osuus vertailuryhmässä on 5-7 prosenttia ESR-ryhmää korkeampi. ESR-ryhmän kohdalla korostuu toimenpiteiden painottuminen korkeammin koulutettuihin, kun taas vertailuryhmässä toimepiteet ovat jakautuneet tasaisemmin kaikille koulutustasoille.

Työllistyneiden osuuksissa ei ole ryhmien välillä merkittäviä eroja. Vertailuryhmään kuuluvat korkeimmin koulutetut työllistyvät jopa vastaavan koulutustason ESR-osallistujia paremmin. Erityisen suuri ero on alimman korkea-asteen suorittaneiden välillä. ESR-osallistujista oli 6 kuukauden kuluttua projektin päättymisestä työssä 10 prosenttia ja 12 kuukauden kuluttua enää 5 prosenttia. Vertailuryhmässä vastaavat luvut olivat 12 ja 13 prosenttia. Tulos on hieman harhaanjohtava, sillä samanaikaisesti kyseisen koulutustason suorittaneista oli ESR-ryhmässä työttömänä selvästi vertailuryhmään kuuluvia harvempi. Ristiriitaa selittänee osaksi suuri rekisteröimättömien osuus ESR-ryhmässä. Mikäli rekisteröimättömät ovat sijoittuneena esimerkiksi avoimille työmarkkinoille, nostaa se ESR-osallistujien todellista työllistyneiden määrää. ESR-ryhmässä työttömien osuus on kuitenkin kaikilla koulutustasoilla vertailuryhmää alhaisempi ja edelleen alhaisempi jälkimmäisellä tarkastelujaksolla.

8.3. Vaikuttavuusanalyysi logit-mallin avulla

Aineiston tilastollisen kuvaamisen sekä ristiintaulukoiden analyysin lisäksi ESR-hankkeiden vaikuttavuutta analysoidaan multinomiaalisen logit-mallin avulla. Aluksi tarkastellaan muuttujien osallistuminen, sijoittuminen, sukupuoli ja ikä välisiä yhdysvaikutuksia frekvenssitaulukon pohjalta, minkä jälkeen analysoidaan tarkemmin sukupuolen, iän sekä hankkeisiin osallistumisen vaikutuksia sijoittumiseen. Yhdysvaikutusten analyysissa ei erotella erikseen selitettävää ja selittäviä muuttujia vaan yhdysvaikutusten analyysi toimii perustana myöhemmälle multinomiaaliselle logit-mallin analyysille.

Aluksi tarkastellaan estimoidun mallin yhteensopivuutta. Yhteensopivuustestien tulokset (ks.liite 5 hierarkkisen log-lineaarisen -mallin tulokset osallistumisen, iän, sukupuolen ja sijoittumisen välisistä yhdysvaikutuksista) osoittavat, että estimoitu malli sopii erittäin hyvin aineistoon, p-arvot ovat 1.0000 ja 1.0000.

Muuttujien välisiä yhdysvaikutuksia kuvaava taulukko osoittaa, että muuttujien 3- ja 4-suuntaiset yhdysvaikutukset eivät ole merkitseviä. Tästä johtuen vaikutuksia vähennetään yksi kerrallaan kunnes lopullinen malli kuvaa yhdysvaikutukset tiettyjen muuttujien välillä. Parametrien estimaatteja tarkasteltaessa yhdysvaikutusta on muuttujien sukupuoli-ikä, sukupuoli-sijoittuminen, osallistuminen-ikä sekä sijoittuminen-ikä välillä. Erityisesti muuttujien osallistuminen ja ikä sekä sijoittuminen ja ikä väliset yhdysvaikutukset ovat tilastollisesti merkitseviä, ja muuttujaparien väliset z-arvot ovat 6,1 ja 3,4. Tulokset osoittavat, että ESR-hankkeisiin osallistumiseen vaikuttaa ennen kaikkea ikä, ei niinkään sukupuoli. Onkin yllättävää, että sijoittumiseen vaikuttavat hankkeisiin osallistumista enemmän sukupuoli ja ikä.

Yhdysvaikutusten tarkastelun jälkeen erotellaan muuttujat selitettävään ja selittäviin muuttujiin. Tarkasteltaessa multinomiaalisen logit-mallin avulla parametrien estimointituloksia, on logit-parametri 19 tilastollisesti merkitsevä. Parametri 19 indeksoi sijoittumisen ja iän välistä yhdysvaikutusta. Koska parametrin 19 estimaatti on positiivinen, lisää kuulumisen ikäluokkaan 1 (= alle 30v.) tilastollisesti merkitsevästi todennäköisyyttä sijoittua työhön. Näin ollen ESR-hankkeisiin osallistumisella ei näytä olevan merkitystä henkilön sijoittumiseen vaan osallistumista enemmän sijoittumiseen näyttää vaikuttavan ”henkilökohtaiset” ominaisuudet ja muut työmarkkina-asemaan vaikuttavat tekijät.

8.4. Väilyhteenveoa

ESR-hankkeiden kohdentumista tarkasteltaessa hankkeet eivät ole kohdentuneet täysin alueen työttömyyden rakennetta vastaavasti. Parhaiten hankkeet ovat kohdentuneet ammattijakaumien osalta. Vain kaupan ja hallinnon alan ammatit ovat ESR-hankkeissa hieman yliedustettuina verrattuna vertailuryhmän ammattijakaumaan. Hankkeet onkin osattu kohdentaa niille aloille, joiden työttömyys on korkea.

Aivan yhtä hyvin eivät ESR-hankkeet ole kohdentuneet työttömien ikä- ja koulutusjakaumien suhteen. Erityisesti ikäjakaumia vertailtaessa korostuu nuorten yliedustus ja 50-vuotiaiden ja sitä vanhempien aliedustus hankkeissa. Hankkeissa painottuu nuorten osallistuminen sillä lähes puolet osallistujista on alle 30-vuotiaita. Kuitenkin alle 30-vuotiaiden osuus muista kuin hankkeisiin osallistuneista työttömistä on vain hieman yli 20 prosenttia. Etelä-Savon työttömistä suurin ikäryhmä on vanhin ikäryhmä eli 50-vuotiaat ja sitä vanhemmat. Kuitenkin kyseisen ikäryhmän osuus ESR-hankkeissa on toiseksi pienin. Hankkeita voidaankin kritisoida niiden kohdentumisesta erityisesti nuoriin vaikka ikäryhmien työttömyysasteita vertailtaessa suurimpana ongelmaryhmänä ovat ikääntyvät työttömät.

Nuorten yliedustusta selittänevät muun muassa kansallinen työvoima- ja koulutuspolitiikka, joissa korostuvat nuorten, alle 25-vuotiaiden, aktivointi ja hakeutuminen koulutukseen sekä työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin etuuskien passiivisen vastaanottamisen sijaan. Yhtenä nuorten runsasta osallistumista selittävänä tekijänä voi olla paine asetettujen työllistämistavoitteiden saavuttamiseksi. ESR-hankkeita ja niille asetettuja määrällisiä työllistämistavoitteita seurataan koko projektin toteuttamisen ajan. Projektien toimintaa seuraavat unionin viranomaiset ja kansalliset viranomaiset. Näin ollen voi olla mahdollista, että projekteja pyritään kohdentamaan sellaisille ryhmille, joiden työllistyminen nähdään muuta paremmaksi. Hankkeiden tulosvaatimuksista voi näin ollen seurata keskittyminen niin sanottuihin helposti työllistettäviin, jolloin varsinaisiin ongelmaryhmiin ei uskalleta panostaa.

Iän lisäksi koulutustasot eivät vastaa kovin hyvin toisiaan. Koulutustasoja verrattaessa erityisesti alhaisempien koulutustasojen kohdalla on eroja. Alemman perusasteen koulutetut ovat aliedustettuina ja keskiasteen koulutuksen saaneet yliedustettuina ESR-hankkeissa. Hankkeisiin on valikoitunut näin ollen alueen työttömien keskimääräistä koulutustasoa korkeammin koulutettuja. Myös koulutuseroja on mahdollista pyrkiä selittämään tuloksellisuustavoitteiden avulla. Sijoittumistulokset osoittavat sekä

vertailuryhmän että ESR-ryhmän osalta työttömyyden olevan alhaisempi korkeammin koulutettujen parissa. Näin ollen on mahdollista, että korkeamman työllistymisdennäköisyyden toivossa on hankkeisiin pyritty valitsemaan korkeammin koulutettuja. Alueen työttömistä suurin osa on kuitenkin alemman perusasteen koulutuksen saaneita, joten hankkeissa tulisi jatkossa lisätä nimenomaan vähiten koulutettujen osuutta. Toisaalta Etelä-Savon ongelmana on korkeammin koulutetun väestön muutto pois maakunnasta, joten painottamalla hankkeissa korkeammin koulutettujen osuutta on mahdollista ehkäistä poismuuttoa Etelä-Savosta.

Hankkeiden vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa erityisesti rekisteröimättömien suuri osuus ESR-osallistujien kohdalla. Kuitenkin on syytä olettaa, että rekisteröimättömien sijoittuminen noudattaa pitkälti samanlaista jakoa kuin rekisteröityjen sijoittuminen.

ESR-hankkeiden työllistämisaikutukset eivät ole tulosten perusteella kovinkaan hyvät. Työttömien osuus ESR-ryhmään kuuluvista on vertailuryhmää alhaisempi, mutta avoimelle sektorille työllistyneiden osuus vain hieman vertailuryhmään kuuluvia korkeampi. Parhaiten ESR-hankkeet vaikuttavat nuorimman ikäryhmän työllistymiseen ja alle 20-vuotiaiden työllistymisessä erot ryhmien välillä ovat muita ikäluokkia selkeämmät. Edelleen vertailuryhmään kuuluvat sijoittuvat ESR-osallistujia useammin toimenpitein, ja vertailuryhmään kuuluvia on siirtynyt tarkasteluajankohtina työttömyyseläkkeelle. Vastaavasti ESR-hankkeisiin osallistujista ei työttömyyseläkkeellä ole yhtään henkilöä kumpanakaan tarkastelujaksolla.

Saatujen tulosten mukaan ESR-osallistujien sijoittuminen erityisesti avoimille työmarkkinoille on varsin vähäistä ja vastaavasti työttömien osuus varsin korkea joskin työttömien osuus on alhaisempi jälkimmäisellä tarkastelujaksolla. Tulosten perusteella näyttää siltä ettei ESR-hankkeilla ole merkittävää välitöntä työllistämisaikutusta verrattuna kansallisiin toimenpiteisiin.

ESR-hankkeiden projektikuvausten perusteella näyttää siltä, että välittömien työllisyysvaikutusten sijaan projekteissa korostuvat työttömien henkisen hyvinvoinnin, elämänhallinnan ja itsetunnon parantamiseen liittyvät tekijät. Varsin monissa hankkeissa pyritään parantamaan työttömän työnhakutaitoja ja luomaan henkilökohtaisia työllistymissuunnitelma. Lisäksi useassa projektissa pyritään etsimään työttömälle työharjoittelu-, tukityö- tai koulutuspaikka. Kyseisten toimenpiteiden vaikutukset voivat olla kuitenkin varsin lyhytkestoisia ja parantavat työttömän työmarkkina-asemaa vain hetkellisesti. Projekteja voidaankin kritisoida niiden tehottomuudesta parantaa työttömän

todellista työmarkkina-asemaa. Henkilökohtaisen työllistämissuunnitelman tekeminen ja tukityöpaikan löytäminen voivat parantaa työttömän asemaa hetkellisesti, mutta on kyseenalaista onko työttömän työmarkkina-asema kohentunut juurikaan ESR-projektin ja sitä mahdollisesti seuraavan työllistymisjakson myötä.

9. PÄÄTELMÄT

Tutkimuksen keskeisimmät tulokset ovat, että hankkeet eivät ole täysin kohdentuneet alueen työttömyyden rakennetta vastaavasti eikä hankkeisiin osallistuneiden työllistyminen eroa merkittävästi hankkeisiin osallistumattomien työttömien työllistymisestä.

Hankkeet ovat kohdentuneet hyvin ammattialojen suhteen. ESR-hankkeisiin osallistuneiden ammattialat vastaavat varsin hyvin vertailuryhmän ammattijakaumaa. Korkeasta työttömyysasteesta kärsivien ammattialojen työttömien osuus on hankkeissa suuri ja vastaavasti alhaisen työttömyysasteen ammattialojen työttömien osuus pieni. Tutkimuksen kannalta merkittävää on ikä- ja koulutusjakaumien heikko vastaavuus. Etelä-Savossa ikääntyvien, yli 40-vuotiaiden työttömyys on korkea. ESR-hankkeet ovat kuitenkin kohdentuneet pääasiassa nuorille, joiden työttömyysaste on alhainen suhteessa vanhimpiin ikäluokkiin. Eräs syy hankkeiden painottumisessa nuoriin voi olla muun muassa pyrkimys sitoa nuoret paikkakunnalle. Tarjoamalla omassa maakunnassa nuorille työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksia, voidaan ehkäistä, tai ainakin hidastaa, nuoren väestön poismuuttoa. Etelä-Savon ongelmana on aktiivi-ikäisen väestön siirtyminen parempien koulutus- ja työllistymismahdollisuuksien perässä alueille, joissa on alhaisempi työttömyysaste ja monipuolisemmat koulutusmahdollisuudet. Toisaalta tulokset osoittavat, että korkea-asteen koulutettujen osuus hankkeisiin osallistuneista on varsin pieni, ja vaikka hankkeiden avulla onnistuttaisiin sitomaan nuoria paikkakunnalle, olisi korkea-asteen koulutettujen osuus paikkakunnalle jäävistä vain nimellinen.

Yhtenä ongelmana voidaan pitää ikääntyvien työttömien suhteellisen vähäistä osallistumista hankkeisiin. Yli 40-vuotiaiden osuus Etelä-Savon työttömistä on varsin suuri, mutta heitä on hankkeissa huomattavasti nuoria vähemmän. Erilaiset työllistämishjelmat olisivat kuitenkin ikääntyvien kohdalla varsin tärkeitä, sillä vanhemmilla on usein nuoria suurempia vaikeuksia työllistyä avoimelle sektorille. Työttömien ESR-hankkeissa pyritään huomioimaan erityisesti nuorimmat ja vanhimmat ikäryhmät, mutta Etelä-Savon hankkeet näyttävät kohdentuneet hieman yksipuolisesti nuoriin työttömiin. Työttömien ESR-hankkeet olisivat erityisen tärkeitä

ikäntyvien osalta, sillä yksittäisissä projekteissa pyritään rakentamaan kunkin osaamista, ammattitaitoa, koulutusta ja elämäntilannetta vastaavia henkilökohtaisia työllistymissuunnitelmia ja urapolkuja. Tällaisten yksilöllisten koulutus- ja työllistämissuunnitelmien avulla on mahdollista yrittää uudistaa työttömän vanhentunutta ammattitaitoa ja koulutusta, jolloin voitaisiin vähentää erityisesti ikääntyvien kohdalla rakenteellista työttömyyttä. ESR-hankkeet olisivat juuri tämän vuoksi tärkeitä erityisesti vanhemmille työttömille, joilla on usein vanhentunut ammattitaito ja riittämätön koulutus. Toistuvat tukityöllistämiskaksot eivät paranna työttömän koulutustasoa ja ammattitaitoa vaan pahimmillaan vaikeuttavat entisestään työttömän paluuta palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille.

Toinen keskeinen hankkeiden kohdentumiseen liittyvä tutkimustulos on koulutusjakaumien heikko vastaavuus ESR-ryhmän ja vertailuryhmän välillä. Etelä-Savon työttömistä työnhakijoista on vähiten koulutettuja eli perusasteen suorittaneita 40 prosenttia, kun heidän osuus ESR-hankkeissa on vain 18 prosenttia. ESR-hankkeet ovat pääasiassa kohdentuneet keskiasteen suorittaneisiin, vaikka alueen työttömistä suurin osa on vain alemman perusasteen suorittaneita. Hankkeiden painottumista keskiasteen suorittaneisiin voi myös selittää aluepoliittinen ajattelu; kohdentamalla hankkeet korkeammin koulutettuihin, on mahdollista estää heidän poismuutto maakunnasta ja ehkäistä maakunnan koulutustason aleneminen.

Hankkeiden vaikuttavuuden kannalta keskeinen tulos on, että hankkeet eivät paranna merkittävästi osallistujien työuraa. Tarkasteltaessa hankkeiden jälkeistä sijoittumista 6 ja 12 kuukauden kuluttua hankkeiden päättymisen jälkeen lähtöajankohdasta, on työttömien osuus kummassakin ryhmässä varsin

korkea. Vaikka vertailuryhmässä työttömyys on kumpanakin tarkasteluajankohtana ESR-hankkeisiin osallistuneita korkeampaa, on ero ryhmien välillä varsin pieni ja työssä on lähes saman verran kummassakin ryhmässä. Tulosten mukaan hankkeet eivät siis paranna osallistujien sijoittumista palkkatyöhön avoimelle sektorille.

Tulosten mukaan ESR-hankkeet ovat vaikuttaneet positiivisimmin nuorimpiin ikäluokkiin. Alle 20-vuotiaista ESR-koulutukseen osallistuneista ei 12 kuukauden kuluttua projektin päättymisestä ollut toimenpitein työllistettynä yhtään, mutta työssä oli vertailuryhmään kuuluvia useampi. Vastaavasti vertailuryhmään kuuluvista alle 20-vuotiaista oli 12 kuukauden kuluttua lähtöajankohdasta toimenpitein työllistettynä yli 10 prosenttia. Vaikka

työttömien osuus pysyttelee molempina ajankohtina korkeana sekä ESR-ryhmässä että vertailuryhmässä, on ESR-osallistujia saatu sijoittumaan työhön avoimelle sektorille, ei tukityöhön. ESR-hankkeiden avulla on onnistuttu ohjaamaan nuoria avoimelle sektorille palkkatyöhön, vaikka määrällisesti tulokset ovat vielä varsin vaatimattomia.

Vanhimpien osalta työllistyminen avoimelle sektorille näyttää olevan yhtä vähäistä kummassakin ryhmässä. Kuitenkin 50-vuotiaiden ja sitä vanhempien osalta ESR-hankkeisiin osallistuminen näyttää lisäävän sijoittumista tukityöhön. Tulosten mukaan osallistuminen ESR-hankkeisiin ei paranna vanhimpien sijoittumista avoimille työmarkkinoille, mutta lisää heidän osallistumistaan tukitöihin. Voidaan kysyä nostaako hankkeisiin osallistuminen työttömän asemaa siinä mielessä, että hänen on jatkossa muita helpompi saada uusia tukitöitä.

Eräs merkittävä tutkimustulos on ryhmien väliset erot korkea-asteen koulutettujen sijoittumisessa. On hieman yllättävää, että vertailuryhmässä alimman korkea-asteen suorittaneista oli vuoden kuluttua lähtöajankohdasta työssä useampi kuin ESR-hankkeisiin osallistuneista vastaavan koulutustason suorittaneista. Ero vertailuryhmän hyväksi oli hieman yli 5 prosenttia.

Tarkasteltaessa tuloksia luvussa 6 esittämäni taulukon pohjalta, näyttää hankkeiden kohdalla parhaiten toteutuvan hypoteesi 2. Kyseisen hypoteesin mukaan ESR-hankkeisiin osallistuneiden ja vertailuryhmään kuuluvien taustat vastaavat suhteellisen hyvin toisiaan. Tällöin hankkeet ovat kohdentuneet suhteellisen hyvin alueen työttömyyden rakennetta vastaavasti. Tuloksethan osoittivat, että hankkeisiin osallistuneiden ammatti- ja sukupuolijakaumat vastasivat suhteellisen hyvin vertailuryhmän ammatti- ja sukupuolijakaumia. Vastaavasti ikä- ja koulutusjakaumat ryhmien välillä eivät olleet samansuuntaiset, mikä heikensi segmenttien vastaavuutta.

Hypoteesin toista lohkoa eli työllisyyden kehitystä tarkasteltaessa tulokset vastasivat olettamusta epävakasta työllisyyden kehityksestä. Tulokset osoittivatkin ettei hankkeisiin osallistuneiden työllisyyden kehitys ollut merkittävästi vertailuryhmää parempaa. Verrattaessa hankkeiden kohdentumisesta ja vaikuttavuudesta saatuja tuloksia keskenään, näyttää siltä, että hankkeiden kohdentuminen on ollut suhteessa parempaa kuin hankkeiden työllistymisvaikutukset. Jatkossa tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota vähän koulutettuihin ja ikääntyviin työttömiin, joista suuri osa on pitkäaikaistyöttömiä. Toisaalta

juuri ikääntyvät ja vähän koulutetut työttömät ovat vaikeasti työllistyviä, jolloin kyseiseen ryhmään kohdennetaan varsin paljon eräänlaisia viimesijaisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä kuten perinteisiä tukitöitä. Vaarana onkin tilanne, jossa vanhempien ja vähän koulutettujen työmarkkina-arvo nähdään vähäiseksi ja heidän työllistämiseen "investointia" ei nähdä kansantaloudellisesti merkitykselliseksi vaan päinvastoin heidät pyritään erilaisten eläkejärjestelmien avulla siirtämään työvoimaan kuuluvien ulkopuolelle.

Huolimatta pyrkimyksistä toteuttaa hankkeita niin sanotulla bottom up -periaatteella alue- ja paikallistason toimijoista käsin, on hankkeiden toteutuksen ja vaikutusten seuranta varsin moniportaista ja ajoittain raskaastikin organisoitua. Hankkeiden toimintaa seuraavat sekä kansalliset että EU:n viranomaiset ja seuranta tapahtuu sekä hankkeiden toteutuksen aikana että niiden jälkeen. Erillinen unionin seurantakomissio vastaa seurannasta ja väliarvioinneista, jotka perustuvat ohjelma-asiakirjassa määriteltyihin taloudellisiin, materiaalsiin ja vaikutusta mittaaviin indikaattoreihin.

Kansallisiin työllistämishankkeisiin verrattuna ESR-hankkeet ovat paikoitellen varsin raskaasti hallintoituja, joten niille voidaan jo pelkän taloudellisen kustannus-hyöty -periaatteen vuoksi asettaa tavallisia työllistämishankkeita suurempia odotuksia. Taloudellisten lähtökohtien perusteella olisikin kannattavampaa kohdentaa hankkeet niille, joiden työllistymistodennäköisyys hankkeiden jälkeen on keskimääräistä suurempi. Näin ollen hankkeille asetetut määrälliset työllistymistavoitteet voivat ohjata vaikuttaa hankkeiden toteuttamiseen siinä suhteessa, että projekteihin valikoidaan erityisesti helposti työllistyviä.

ESR-hankkeiden sisältö vaihtelee kohderyhmästä riippuen, joten projektien toteutustavoissa ja kestossa on eroja. Koska hankkeet räätälöidään kohderyhmän tarpeita vastaaviksi, muodostavat yksittäiset projektit suhteellisen epäyhtenäisen kokonaisuuden. Projektien heterogeisuus kuvaakin osaltaan muutoksia harjoitettavassa työvoimapolitiikassa. 1990-luvun laman aikana koko työttömyyden kuva muuttui. 1990-luvun työttömyys ei ole ollut vain perinteisten suhdanneherkkien alojen kuten rakennusteollisuuden ja vientiteollisuuden ongelma vaan työttömyys on noussut ennätyksellisen korkeaksi myös julkisella sektorilla ja akateemisesti koulutettujen parissa. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää etteivät perinteiset suhdannetyöttömyyden helpottamiseen suunnattavat kansalliset työllistämishankkeet ole riittäviä nykyisen kaltaisen työttömyysongelman ratkaisemiseksi. Koska työttömäksi voi joutua niin korkeasti koulutettu kuin vähemmän koulutettukin, sekä julkisella että yksityisellä sektorilla työskentelevä, on ymmärrettävää etteivät

yhdenlaiset ja sisällöltään samankaltaiset työllistämishjelmat ole riittävä keino nykyisen työttömyysongelman ratkaisemiseksi. Työttömät eivät muodosta enää yhtä, yhtenäistä joukkoa vaan heterogeenisen ryhmän, johon tulee suunnata sisällöltään erilaisia toimenpiteitä.

Eräs ESR-hankkeiden tavoite on kolmannen sektorin, lähinnä vapaaehtoistyön, järjestötyön ja osuuskuntatyön, vahvistaminen. Tämä voittoa tavoittelematon kansalaisyhteiskunnan sektori tulisi nähdä yhdeksi keinoksi helpottaa nykyistä palkkatyön kriisiä. Kolmannen sektorin asema on vielä vakiintumaton ja käsite monelle vieras. Silti olisi syytä tarkastella kriittisesti kyseisen sektorin mahdollisuuksista aktivoida kansalaisia perinteisen palkkatyön ulkopuolelle. ESR-hankkeet on konkreettinen osoitus siitä, että palkkatyön sektorin ulkopuolelle on mahdollista kehittää toimintaa, joka perustuu uudelle yhteistyölle ja vapaaehtoistoiminnalle. Vaikka kolmannen sektorin avulla olisi mahdollista löytää uusia keinoja aktivoida työttömiä, on kyseisen sektorin tavoitteiden toteuttamisessa vielä lukuisia ongelmia. Eräs ongelma on perinteisen palkkatyön ja kolmannen sektorin välinen ristiriita. Erityisesti vanhempien ikäluokkien kohdalla ongelmana on palkkatyön priorisointi ensisijaiseksi ja ainoaksi tulonlähteeksi. Sodanjälkeiset ikäluokat ovat aikoinaan siirtyneet työelämään taloudellisen vaurastumisen aikana, jolloin työttömyys oli suhteellisen alhainen ja säännöllinen palkkatyö ja pysyvät työsuhteet muodostivat työmarkkinoiden toiminnan perustan. Näin ollen erityisesti vanhempien ikäluokkien voi olla vaikeaa hyväksyä ja arvostaa perinteisestä palkkatyöstä poikkeavan kolmannen sektorin merkitystä. On ymmärrettävää, että vuosikymmenten ajan palkkatyössä työskennelleiden on vaikea sisäistää kolmannen sektorin toiminnan merkitystä palkkatyöhön verrattavana toimintana.

ESR-hankkeiden ongelmana näyttää olevan toimenpiteiden jäsentymättömyys. ESR-hankkeiden yhtenä tavoitteena on kolmannen sektorin ja uusien työllistymismuotojen kehittäminen, mutta tavoitteet eivät perustu minkäänlaiseen yhtenäiseen skeemaan kolmannen sektorin asemasta. On hieman paradoksaalista, että yksittäisten projektien yhtenä tavoitteena on kolmannen sektorin vahvistaminen, vaikka kyseisen sektorin sisällöstä ja asemasta ei ole unionin sisällä muodostettu mitään yhtenäistä näkökantaa ja kolmannesta sektorista käytävä yhteiskuntatieteellinen keskustelukin on jäänyt huomiotta unionin politiikassa.

Tutkielman tulokset osoittavat hankkeiden heikkoudet työllistää työttömiä avoimille työmarkkinoille. Huonoja tuloksia selittänee osaltaan hankkeiden lyhyt toiminta maassamme. ESR-hankkeiden ensimmäinen ohjelmakausi päättyy vuonna 1999, joten hankkeet eivät ole

ehtineet vielä vakiinnuttamaan asemaansa perinteisten kansallisten työllisyysohjelmien rinnalla ja pelkkä hankkeiden hallinnointi ja organisaation vakiintuminen vievät tietyn ajan.

Työttömien ESR-hankkeet koostuvat varsin erityyppisistä projekteista, joiden sisältö ja kesto vaihtelevat kohderyhmästä riippuen. Keskimäärin projektit kestävät kolmesta kuuteen kuukautta. Projekteja voidaanakin kritisoida niiden lyhyen keston vuoksi. Työmarkkinoilla korostetaan jatkuvasti koulutuksen merkitystä, mutta missä määrin kolmen kuukauden pituinen koulutusprojekti parantaa ikääntyvän ammattitaitoa ja työmarkkina-asemaa nykyisten työmarkkinoiden vaatimuksia vastaavaksi? Nykyisen rakenteellisen työttömyyden ongelmana on ennen kaikkea työmarkkinoiden polarisoituminen. Perinteisen, ruumiillista työvoimaa hyödyntävän teollisuuden asema heikkenee jatkuvasti ja vastaavasti korkean teknologian ja modernia automaatiota hyödyntävän teollisuuden osuus kasvaa. Kuitenkin työntekijöiden siirtyminen perinteisistä teollisuusammateista high tech –teollisuuden ammatteihin vaikeutuu vanhentuneen ja riittämättömän ammatillisen osaamisen vuoksi. Joustava siirtyminen edellyttäisi näin ollen vanhempien työntekijöiden osalta massiivista ammatillista uudelleenkoulutusta. ESR-projektien avulla ei ole onnistuttu kaventamaan tätä niin sanottua koulutuskuilua sillä lyhytkestoisten projektien avulla ei ole mahdollista uudistaa työttömän vanhentunutta ammattitaitoa vaan projektien hyöty on lähinnä lyhytkestoista ja kohentaa työttömän elämänlaatua hetkellisesti.

Tutkimuksen tarkoituksena oli analysoida työttömien ESR-hankkeiden kohdentumista ja vaikuttavuutta kokonaisuudessaan; tarkoituksena ei ollut analysoida yksittäisiä projekteja tai rakentaa projektien pohjalta typologioita, joiden pohjalta olisi ollut mahdollista arvioida työllistymisvaikutuksia projektityypeittäin. Jatkossa tutkimusasetelmaa olisikin mahdollista täsmentää projektitasolle, jolloin case-tutkimuksen avulla voisi keskittyä vain muutamaankin yksittäiseen projektiin ja kartoittaa niiden toteuttamisessa esiintyviä heikkouksia ja vahvuuksia. Pelkän kvantitatiivisen tutkimuksen rinnalla olisi tärkeää arvioida ESR-hankkeita myös laadullisten indikaattorien avulla. Huolimatta siitä, että hankkeiden jälkeinen sijoittuminen avoimille työmarkkinoille jäi varsin vähäiseksi, on projekteilla voinut olla positiivisia välillisiä vaikutuksia yksilölle. Hankkeita pyritään toteuttamaan bottom up –periaatteella, jolloin hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa korostuvat paikallistason toimijoiden tarpeet. Olisikin mielenkiintoista tutkia mahdollisuuksia kehittää työvoimapolitiisista hankkeista yhä enemmän työttömän omasta toiminnasta riippuvia. Voisivatko työttömät itse tai yhdessä suunnitella henkilökohtaisia työllistymisohjelmia, jolloin viranomaiset olisivat lähinnä neuvoa-antavia asiantuntijoita, ei niinkään osa kasvotonta koneistoa, joka ylhäältäkäsin koordinoi työttömille suunnattavia hankkeita.

LÄHTEET

Abrahamson, Peter (1995) *The Scandinavian Welfare Model in a Time of Change* julkaisussa *The Welfare Society in Transition: Problems and Prospects of the Welfare Model*, William Cave, Per Himmelstrup (eds.), Gylling.

Aho, Simo, Nätti, Jouko, Suikkanen, Asko (1996) *Työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen vaikuttavuus 1988-1992*. Työministeriö. Helsinki.

Allardt, Erik (1975) *Att ha, att älska, att vara: Om välfärden i Norden*. Argos Förlag AB. Lund.

Arajärvi, Pentti & Skinnari, Jouko (1990) *Eurooppa ja Suomi: Euroopan taloudellinen yhdentyminen, työelämä ja sosiaaliturva*. Gummerus Oy, Jyväskylä.

Beck, Ulrich (1992) *The Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications, London.

Bell, Daniel (1976) *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Heinemann Educational Books Ltd.

Bertens, Hans (1995) *The Idea of Postmodern: A History*. Routledge, London.

Cooper, Richard (1996) *Foreign Trade, Wages and Unemployment* julkaisussa *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s*, Giersch Herbert (ed.), Springer.

Council Regulation 1988: 2052, http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/en_388R2052.html

ESR-tiedote 6-ohjelmasta, <http://lukkari.tietotyö.fi/esf/6/6ohjesit.html>, 12.5.1998

Etelä-Savon Tavoite 6-ohjelma 1995-1999 (1995) Mikkelin läänin maakuntayhtymä.

Evers, Adalbert & Svetlik, Ivan (eds.) (1993) *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for Elderly*. Avebury. Hants England.

Hietala, Kari (1997) *Vaikuttavuus, vuodot ja muut evaluoinnin käsitteet*. ESR-julkaisut 1/97.

Hämäläinen, Kari (1998) *Aktiivinen työvoimapolitiikka Suomen työmarkkinoilla: taloustieteen näkökulma ja tutkimustuloksia*. ETLA. Sarja C77. Vantaa.

Itä-Suomen katsaus 1997. Tilastokeskus, Oulu.

Jaakkola, Jouko, Pulma, Panu, Satka, Mirja, Urponen, Kyösti (1994) *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva: Suomalaisen sosiaalisen turvan historia*. Helsinki.

Jackson, Caroline (1994) *The European Community and the Challenges of the 1990s: Change and Competitiveness* julkaisussa *Europe After Maastricht: American and European Perspectives*, Lützel, Paul Michael (ed.), Bergham Books.

Kalela, Jorma (1989) *Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Helsinki.

Larsson, Allan (1995) Eurooppalainen työllisyysstrategia. *Talous ja yhteiskunta*, 4, vol.23, 9.

Leonard, Peter (1997) *Postmodern Welfare: Reconstructing an Emansipatory Project*. Sage Publications Ltd., London.

Lilja, Reija, Santamäki-Vuori, Tuire, Standing, Guy (1990) *Työttömyys ja työmarkkinoiden joustavuus Suomessa: Työpoliittinen tutkimus 6*. Helsinki.

Midgley, James (1997) *Social Welfare in Global Context*. Sage Publications Inc. California.

Pierson, Christopher (1991) *Beyond the Welfare State*. Polity Press.

Rahikainen, Sanna (1995) STM:n sosiaalirahastohankkeet käynnistyneet hyvin. *Socius*, 8, 34.

Sneessens, Henry (1994) *Lessons for Employment and Growth in Western Europe* julkaisussa *Europe After Maastricht: American and European Perspectives*, Lützel, Paul Michael (ed.), Bergham Books.

Skog, Harri, Räisänen, Heikki (199?) *Toimivampiin työmarkkinoihin: Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi*. Työministeriö.

Tavoite 6-ohjelma 1995-1999 -ohjelma-asiakirja ja seurantakomission hyväksymät ohjelma-asiakirjantäydennykset 18.6.1996 ja 11.11.1996. Oy Edita AB, Helsinki.

Tavoite 6-ohjelman hakuopas

Teague, Paul (1989) *The European Community: The Social Dimension*. Kogan Page, London.

The Community Labour Force Survey: Employment in Europe (1997) European Commission

Toppila, Jussi (1996) Työttömyys EU-maiden ykköshuolia. *Socius*, 6, 26-27.

Uusi sopimus Euroopalle: Amsterdam 17.heinäkuuta 1997: kansalaisen opas (1997) Germany.

Waris Heikki (1968) *Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka*. Porvoo.

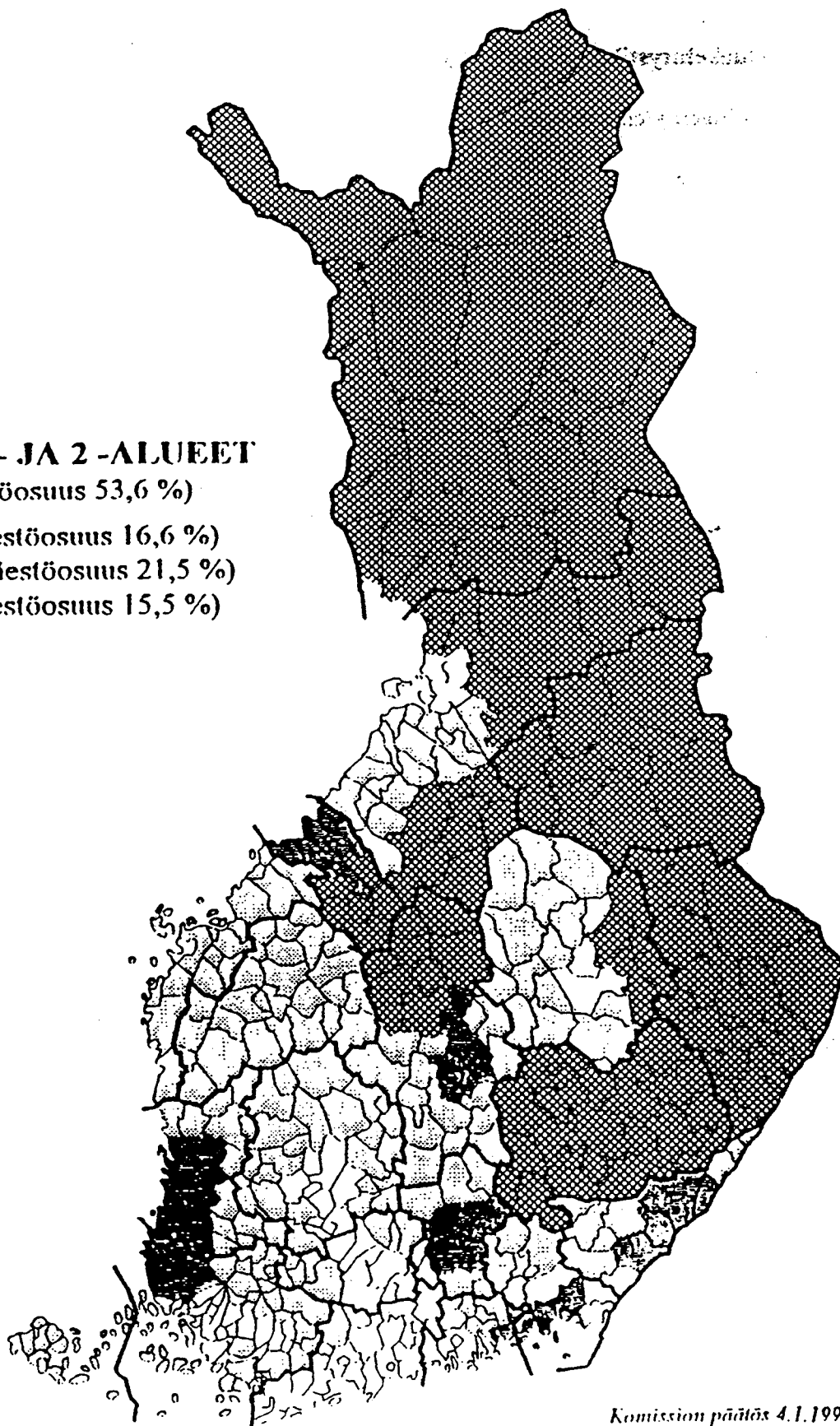
White Paper on growth, competitiveness and employment,
http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/ch0_1.html

Kuva 1: Tavoitteisiin 2, 5(b) ja 6 hyväksytyt alueet Suomessa (tavoite 5b ja 6 -alueet vuosille 1995-1999, tavoite 2 -alueet vuosille 1995-1996)

TAVOITE 6-, 5b- JA 2 -ALUEET

(Alueiden väestöosuus 53,6 %)

- ▣ Tavoite 6 (väestöosuus 16,6 %)
- Tavoite 5b (väestöosuus 21,5 %)
- Tavoite 2 (väestöosuus 15,5 %)



Komission päätös 4.1.1995
SA/AC/A/II/20.9.1995

Liite 2

Muuttujaluettelo

IKÄ= henkilön ikäluokka

(kohdentuminen)	(sijoittuminen)
1= 15-19 v.	1= 15-19 v.
2= 20-29 v.	2= 20-24 v.
3= 30-39 v.	3= 25-29 v.
4= 40-49 v.	4= 30-34 v.
5= 50-	5= 35-39 v.
	6= 40-44 v.
	7= 45-49 v.
	8= 50-54 v.
	9= 55-59 v.
	10= 60-64 v.
	11= 65-

SUKUPUOLI

- 1= mies
- 2= nainen

KOULUTUSASTE

- 1= ALEMPI PERUSASTE
- 2= YLEMPI PERUSASTE
- 3= ALEMPI KESKIASTE
- 4= YLEMPI KESKIASTE
- 5= ALIN KORKEA-ASTE
- 6= ALEMPI KANDIDAATTIASTE
- 7= YLEMPI KANDIDAATTIASTE
- 8= TUTKIJAKOULUTUS
- 9= KOULUTUSASTE TUNTEMATON

TYÖLLISYYSTILANNE

- 0= sijoitettuna toimenpitein
- 1= työssä yleisillä työmarkkinoilla
- 2= työtön
- 3= lomautettu
- 4= lyhennetyllä työviikolla
- 5= työvoiman ulkopuolella
- 6= työttömyyseläkkeellä
- 7= ei rekisterissä

Liite 3

ESR-hankkeisiin osallistuneiden ja vertailuryhmään kuuluvien ikä-, sukupuoli-, ammatti- ja koulutusjakauma sekä hankkeisiin osallistuneiden kotikunta

ESR-ryhmä

1. Osallistujien ikäjakauma

	F	%
15-19	86	7.7
20-29	453	40.7
30-39	228	20.5
40-49	251	22.5
50-	96	8.6
Yht.	1114	100.0

2. Osallistujien sukupuolijakauma

	F	%
Miehiä	604	54.2
Naisia	510	45.8
Yhteensä	1114	100.0

3. Osallistujien ammattijakauma

	f	%
1. Tekninen, luonnontieteellinen, lainopillinen, humanistinen ja taiteellinen työ	81	7.3
2. Terveystieteellinen, sosiaalialan työ	94	8.4
3. Hallinto- ja toimistotyö	142	12.7
4. Kaupallinen työ	131	11.8
5. Maa- ja metsätalous, kalastusala	59	5.3
6. Kuljetus- ja liikennetyö	38	3.4
7. Teollinen työ, koneenhoito, kaivos- ja louhintatyö sekä rakennustyö	374	33.6
8. Palvelutyö	129	11.6
9. Muualla luokittelematon työ	66	5.9
Yhteensä	1114	100.0

4. Osallistujien koulutusjakauma

	f	%
1. Alempi perusaste	211	18,9
2. Ylempi perusaste	185	16,6
3. Alempi keskiaste	374	33,6
4. Ylempi keskiaste	249	22,4
5. Alin korkea-aste	58	5,2
6. Alempi kand.aste	17	1,5
7. Ylempi kand.aste	14	1,3
8. Tutkijakoulutus	1	0,0
9. Koulutusaste tuntematon	5	0,0
Yhteensä	1114	100,0

Mo 3=alempi keskiaste, Md 3

5.Osallistujien kotikunta

Asukasluku	Kunta	ESR-osall. tt-% *	
Alle 5000 asukasta	1. Anttola	5	20,0
	2. Enonkoski	8	25,2
	3. Haukivuori	10	19,2
	4. Heinävesi	7	19,4
	5. Hirvensalmi	4	19,9
	6. Jäppilä	15	17,9
	7. Kangaslampi	3	21,8
	8. Pertunmaa	10	19,3
	9. Punkaharju	8	18,2
	10.Puumala	1	21,4
	11.Rantasalmi	11	20,5
	12.Savonranta	4	30,7
	13.Sulkava	7	21,1
	14.Virtasalmi	19	22,7
5000-10 000	15.Joroinen	19	17,7
	16.Juva	24	17,8
	17.Kangasniemi	17	22,6
	18.Kerimäki	22	19,2
	19.Mäntyharju	25	20,2
	20.Pieksämäen mlk	50	17,0
	21.Ristiina	22	20,2
10 000-15 000	22.Mikkelin mlk	81	17,3
	23.Pieksämäki	207	21,6
Yli 15 000	24.Mikkeli	228	22,1
	25.Savonlinna	283	24,3

* kunnan keskimääräinen työttömyysaste ajalta 1995-1998

VERTAILURYHMÄ

1. Ikäjakama (Työministeriön tilasto: työttömät 30.5.1997)

	F	%
15-19	301	2,2
20-29	2736	20,2
30-39	3048	22,5
40-49	3431	25,4
50-	4008	29,6
Yhteensä	13 524	100,0

2. Sukupuolijakama (Työministeriön tilasto, työttömät 30.5.1997)

	f	%
Miehet	7381	54,6
Naiset	6143	45,4
Yhteensä	13 524	100,0

3. Etelä-Savon kaikkien työttömien työnhakijoiden (mukana myös ESR-osallistajat) ammattijakaumat. Vuosien 1995-1998 keskimääräiset luvut (Työnvälitystilasto: tilannekatsaus; em. vuosien huhtikuun työllisyystilanne)

	F	%
1. Tekninen, luonnontieteellinen, lainopillinen, humanistinen ja taiteellinen työ	1039	5,9
2. Terveystieteellinen, sosiaali-alan työ	1446	8,3
3. Hallinto- ja toimistotyö	1534	8,7
4. Kaupallinen työ	1313	7,4
5. Maa- ja metsätalous, kalastusala	1328	7,6
6. Kuljetus- ja liikennetyö	778	4,4
7. Teollinen työ, koneenhoito, kaivos- ja louhintatyö sekä rakennustyö	5877	33,1
8. Palvelutyö	2070	11,8
9. Muualla luokittelematon työ	2286	12,9
Yhteensä	17671	100,0

4. Koulutustausta (Työministeriän tilasto), työttömänä 30.5.1997

	F	%
1. Alempi perusaste	5467	40,4
2. Ylempi perusaste	1571	11,6
3. Alempi keskiaste	3630	26,8
4. Ylempi keskiaste	1963	14,5
5. Alin korkea-aste	535	4,0
6. Alempi kand.aste	159	1,2
7. Ylempi kand.aste	116	0,9
8. Tutkijakoulutus	5	0,0
9. Koulutusaste tuntematon	78	0,6
Yhteensä	13524	100,0

Mo 1=Alempi perusaste, Md 2= ylempi perusaste

Liite 4 Sijoittuminen

**ETELÄ-SAVON ESR-HANKKEISIIN OSALLISTUNEET SUKUPUOLEN JA IKÄRYHMÄN MUKAAN
ESR-PROJEKTI PÄÄTTYNYT 30.05.1997 MENNESSÄ
TYÖLLISYYSTILANNE 6 KUUKAUDEN KULUTTUA PÄÄTTYMISESTÄ**

Suku- Puoli	Ikä- ryhmä	Toimenp. Sijoitettu	Työssä	Työtön lyh.työv.	Lom. + Työvoim. ulkop.	Työttöm. eläkk.	Ei rekis- terissä	Yhteensä	
Miehet	15-19	0	1	4	0	0	10	15	
	20-24	6	2	37	2	6	51	104	
	25-29	1	4	13	0	3	12	33	
	30-34	1	2	10	0	1	7	21	
	35-39	1	1	21	0	3	11	37	
	40-44	1	1	14	0	5	14	35	
	45-49	2	2	16	0	2	8	30	
	50-54	0	1	12	0	1	3	17	
	55-59	0	0	4	0	1	1	6	
YHT.		12	14	131	2	22	0	117	298
Naiset	15-19	3	0	4	0	1	5	13	
	20-24	6	8	17	0	2	32	65	
	25-29	4	1	11	0	1	9	26	
	30-34	2	3	10	0	3	13	31	
	35-39	4	1	15	0	3	9	32	
	40-44	3	2	14	1	2	9	31	
	45-49	2	0	17	0	2	8	29	
	50-54	1	1	6	0	1	1	10	
	55-59	0	0	1	0	0	0	1	
YHT.		25	16	95	1	15	0	86	238
YHT.									
	15-19	3	1	8	0	1	15	28	
	20-24	12	10	54	2	8	83	169	
	25-29	5	5	24	0	4	21	59	
	30-34	3	5	20	0	4	20	52	
	35-39	5	2	36	0	6	20	69	
	40-44	4	3	28	1	7	23	66	
	45-49	4	2	33	0	4	16	59	
	50-54	1	2	18	0	2	4	27	
	55-59	0	0	5	0	1	1	7	
YHT.		37	30	226	3	37	0	203	536

**ETELÄ-SAVON ESR-HANKKEISIIN OSALLISTUNEET SUKUPUOLEN JA IKÄRYHMÄN MUKAAN
ESR-PROJEKTI PÄÄTTYNYT 30.05.1997 MENNESSÄ
TYÖLLISYYSTILANNE 12 KUUKAUDEN KULUTTUA PÄÄTTYMISESTÄ**

Suku- Puoli	Ikä- ryhmä	Toimenp. sijoitettu	Työssä	Työtön lyh.työv.	Lom. + Työvoim. ulkop.	Työttöm. eläkk.	Ei rekis- terissä	Yhteensä
Miehet	15-19	0	1	4	0	2	8	15
	20-24	7	2	27	1	7	60	104
	25-29	0	3	13	0	1	16	33

	30-34	0	1	11	0	1	0	8	21
	35-39	0	2	16	0	7	0	12	37
	40-44	3	4	12	0	2	0	14	35
	45-49	2	3	11	0	3	0	11	30
	50-54	2	0	10	0	2	0	3	17
	55-59	2	0	2	0	0	0	2	6
YHT.		16	16	106	1	25	0	134	298
Naiset	15-19	0	1	5	0	2	0	5	13
	20-24	6	3	13	0	0	0	43	65
	25-29	3	2	10	0	0	0	11	26
	30-34	2	3	9	0	1	0	16	31
	35-39	5	4	7	0	4	0	12	32
	40-44	4	2	13	0	0	0	12	31
	45-49	3	2	14	0	2	0	8	29
	50-54	1	1	3	0	1	0	4	10
	55-59	0	0	1	0	0	0	0	1
YHT.		24	18	75	0	10	0	111	238
YHT.	15-19	0	2	9	0	4	0	13	28
	20-24	13	5	40	1	7	0	103	169
	25-29	3	5	23	0	1	0	27	59
	30-34	2	4	20	0	2	0	24	52
	35-39	5	6	23	0	11	0	24	69
	40-44	7	6	25	0	2	0	26	66
	45-49	5	5	25	0	5	0	19	59
	50-54	3	1	13	0	3	0	7	27
	55-59	2	0	3	0	0	0	2	7
YHT.		40	34	181	1	35	0	245	536

**VERTAILURYHMÄ: ETELÄSAVON TYÖTTÖMÄT 30.05.1997
TYÖLLISYYSTILANNE 6 KUUKAUDEN KULUTTUA**

Suku- puoli	Ikä- ryhmä	Toimenp. sijoitettu	Työssä	Työtön	Lom. + lyh.työv.	Työvoim. ulkop.	Työttöm. eläkk.	Ei rekis- terissä	Yhteensä
Miehet	15-19	20	5	41	0	7	0	80	153
	20-24	78	40	312	5	49	0	333	817
	25-29	61	68	450	2	39	0	178	798
	30-34	60	59	484	1	53	0	128	785
	35-39	63	50	582	1	59	0	130	885
	40-44	74	65	662	2	56	0	96	955
	45-49	56	50	719	4	64	0	113	1006
	50-54	53	37	602	1	50	0	68	811
	55-59	13	11	901	2	21	61	42	1051
	60-64	2	2	66	0	3	35	11	119
	Yli 64	0	0	0	0	0	0	1	1
YHT.		480	387	4819	18	401	96	1180	7381
Naiset	15-19	28	2	30	0	6	0	82	148

	20-24	94	27	156	0	36	0	211	524
	25-29	76	44	281	1	46	0	149	597
	30-34	91	46	337	0	56	0	147	677
	35-39	119	54	373	0	62	0	93	701
	40-44	136	45	418	1	48	0	84	732
	45-49	131	57	413	0	72	1	64	738
	50-54	101	30	485	0	55	0	55	726
	55-59	22	18	943	0	25	85	29	1122
	60-64	0	1	120	0	1	40	15	177
	Yli 64	0	0	1	0	0	0	0	1
YHT.		798	324	3557	2	407	126	929	6143

YHT.	15-19	48	7	71	0	13	0	162	301
	20-24	172	67	468	5	85	0	544	1341
	25-29	137	112	731	3	85	0	327	1395
	30-34	151	105	821	1	109	0	275	1462
	35-39	182	104	955	1	121	0	223	1586
	40-44	210	110	1080	3	104	0	180	1687
	45-49	187	107	1132	4	136	1	177	1744
	50-54	154	67	1087	1	105	0	123	1537
	55-59	35	29	1844	2	46	146	71	2173
	60-64	2	3	186	0	4	75	26	296
	Yli 64	0	0	1	0	0	0	1	2
YHT.		1278	711	8376	20	808	222	2109	13524

**VERTAILURYHMÄ: ETELÄSAVON TYÖTTÖMÄT 30.05.1997
TYÖLLISYYSILANNE 12 KUUKAUDEN KULUTTUA**

Suku- puoli	Ikä- ryhmä	Toimenp. sijoitettu	Työssä	Työtön lyh.työv.	Lom. + Työvoim. ulkop.	Työttöm. eläkk.	Ei rekis- terissä	Yhteensä	
Miehet	15-19	15	7	43	0	13	0	75	153
	20-24	81	50	247	5	72	0	362	817
	25-29	61	45	371	5	51	0	265	798
	30-34	71	54	414	4	26	0	216	785
	35-39	73	54	511	10	46	0	191	885
	40-44	84	55	570	5	51	0	190	955
	45-49	86	60	627	6	47	0	180	1006
	50-54	78	34	548	1	36	0	114	811
	55-59	11	18	772	3	22	152	73	1051
	60-64	2	1	51	0	1	42	22	119
	Yli 64	0	0	0	0	0	0	1	1
YHT.		562	378	4154	39	365	194	1689	7381
Naiset	15-19	22	2	40	0	17	0	67	148
	20-24	55	41	152	0	48	0	228	524
	25-29	82	55	214	1	40	0	205	597
	30-34	92	64	289	0	47	0	185	677
	35-39	110	79	322	0	48	0	142	701
	40-44	121	65	354	4	55	0	133	732
	45-49	120	69	380	3	53	1	112	738

	50-54	117	36	420	0	58	0	95	726
	55-59	30	15	834	0	21	163	59	1122
	60-64	1	1	94	0	3	55	23	177
	Yli 64	0	0	1	0	0	0	0	1
YHT.		750	427	3100	8	390	219	1249	6143

YHT.	15-19	37	9	83	0	30	0	142	301
	20-24	136	91	399	5	120	0	590	1341
	25-29	143	100	585	6	91	0	470	1395
	30-34	163	118	703	4	73	0	401	1462
	35-39	183	133	833	10	94	0	333	1586
	40-44	205	120	924	9	106	0	323	1687
	45-49	206	129	1007	9	100	1	292	1744
	50-54	195	70	968	1	94	0	209	1537
	55-59	41	33	1606	3	43	315	132	2173
	60-64	3	2	145	0	4	97	45	296
	Yli 64	0	0	1	0	0	0	1	2
YHT.		1312	805	7254	47	755	413	2938	13524

**ETELÄ-SAVON ESR-HANKKEISIIN OSALLISTUNEET AIKAISEMMAN KOULUTUSASTEEN MUKAAN
ESR-PROJEKTI PÄÄTTYNYT 30.05.1997 MENNESSÄ
TYÖLLISYYSILANNE 6 KUUKAUDEN KULUTTUA PROJEKTIN PÄÄTTYMISESTÄ**

Koulutusaste	Toimenp. sijoitettu	Työssä	Työtön	Lom. + lyh.työv.	Työvoim. ulkop.	Työttöm. eläkk.	Ei rekis- terissä	Yhteensä
Al.perus	3	3	49	0	4	0	23	82
Yl.perus	4	1	43	0	7	0	28	83
Al.keski	6	14	68	2	13	0	63	166
Yl.keski	17	6	45	0	11	0	66	145
Alin korkea	6	4	13	0	2	0	16	41
Al.kand.	1	1	5	1	0	0	3	11
Yl.kand.	0	0	2	0	0	0	2	4
Tuntematon	0	1	1	0	0	0	2	4
YHTEENSÄ	37	30	226	3	37	0	203	536

**ETELÄ-SAVON ESR-HANKKEISIIN OSALLISTUNEET AIKAISEMMAN KOULUTUSASTEEN MUKAAN
ESR-PROJEKTI PÄÄTTYNYT 30.05.1997 MENNESSÄ
TYÖLLISYYSILANNE 12 KUUKAUDEN KULUTTUA PROJEKTIN PÄÄTTYMISESTÄ**

Koulutusaste	Toimenp. sijoitettu	Työssä	Työtön	Lom. + lyh.työv.	Työvoim. ulkop.	Työttöm. eläkk.	Ei rekis- terissä	Yhteensä
Al.perus	8	5	35	0	9	0	25	82
Yl.perus	6	4	32	0	7	0	34	83
Al.keski	10	13	55	0	10	0	78	166
Yl.keski	11	9	42	1	5	0	77	145
Alin korkea	5	2	10	0	2	0	22	41
Al.kand.	0	1	3	0	2	0	5	11
Yl.kand.	0	0	1	0	0	0	3	4
Tuntematon	0	0	3	0	0	0	1	4

YHTEENSÄ	40	34	181	1	35	0	245	536
-----------------	-----------	-----------	------------	----------	-----------	----------	------------	------------

**VERTAILURYHMÄ: ETELÄ-SAVON TYÖTTÖMÄT 30.05.1997 KOULUTUSASTEEN MUKAAN
TYÖLLISYYSTILANNE 6 KUUKAUDEN KULUTTUA**

Koulutusaste	Toimenp. sijoitettu	Työssä	Työtön	Lom. + lyh.työv.	Työvoim. ulkop.	Työttöm. eläkk.	Ei rekis- terissä	Yhteensä
Al.perus	408	215	3967	10	303	164	400	5467
Yl.perus	153	50	949	2	87	10	320	1571
Al.keski	392	244	2092	6	223	30	643	3630
Yl.keski	235	113	928	2	136	15	534	1963
Alin korkea	69	62	237	0	44	2	121	535
Al.kand.	10	11	91	0	7	1	39	159
Yl.kand.	6	8	57	0	4	0	41	116
Tutkija	1	1	1	0	1	0	1	5
Tuntematon	4	7	54	0	3	0	10	78
YHTEENSÄ	1278	711	8376	20	808	222	2109	13524

**VERTAILURYHMÄ: ETELÄ-SAVON TYÖTTÖMÄT 30.05.1997 KOULUTUSASTEEN MUKAAN
TYÖLLISYYSTILANNE 12 KUUKAUDEN KULUTTUA**

Koulutusaste	Toimenp. sijoitettu	Työssä	Työtön	Lom. + lyh.työv.	Työvoim. ulkop.	Työttöm. eläkk.	Ei rekis- terissä	Yhteensä
Al.perus	471	262	3470	21	249	288	706	5467
Yl.perus	158	58	874	2	99	23	357	1571
Al.keski	394	263	1744	20	222	61	926	3630
Yl.keski	204	137	796	3	143	26	654	1963
Alin korkea	68	69	200	0	24	10	164	535
Al.kand.	11	7	62	0	10	2	67	159
Yl.kand.	3	6	49	0	3	2	53	116
Tutkija	0	1	2	0	1	0	1	5
Tuntematon	3	2	57	1	4	1	10	78
YHTEENSÄ	1312	805	7254	47	755	413	2938	13524

Liite 5

Hierarkisen log-lineaarisen -mallin tulokset OSALLISTUMISEN, SIOITTUMISEN, SUKUPUOLEN ja IÄN yhdysvaikutuksista

1) Muuttujat

Osall.= osallistuminen 1= kyllä, 2= ei
 Sijoitt.= sijoittuminen 1= työssä, 2= työtön
 Sp= sukupuoli 1= nainen, 2= mies
 Ikä= ikä 1= alle 30-vuotias, 2= yli 30-vuotias

Likelihood ratio chi square = ,0000 DF = 0 p = 1,0000
 Pearson chi square = ,0000 DF = 0 p = 1,0000

2) Yhdysvaikutusten testaus

K	DF	L.R.CHISQ	Prob.	Pearson Chisq	Prob.	Iteration
4	1	,641	,4235	,641	,4235	1
3	5	2,748	,7387	2,492	,7777	1
2	11	168,841	,0000	211,722	,0000	1
1	15	23277,540	,0000	36397,332	,0000	0
1	4	23108,699	,0000	36185,610	,0000	0
2	6	166,092	,0000	209,230	,0000	0
3	4	2,108	,7160	1,852	,7630	0
4	1	,641	,4235	,641	,4235	0

3) Yhdysvaikutukset ja parametrien estimaatit

	z-arvo	p
osall*ikä	6,14340	,0000
sijoitt*ikä	3,36449	,0000
sijoitt*sp	1,57123	,0300
sp*ikä	-,90113	,0000

4) Multinomiaalinen logit-malli: yhdysvaikutuksia kuvaavat parametrit ja z-arvot
(z>2)

Parametri

9		[SIJOITT = 1]
10	x	[SIJOITT = 2]
11		[SIJOITT = 1]*[OSALL = 1]
12	x	[SIJOITT = 1]*[OSALL = 2]
13	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 1]
14	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 2]
15		[SIJOITT = 1]*[SP = 1]
16	x	[SIJOITT = 1]*[SP = 2]
17	x	[SIJOITT = 2]*[SP = 1]
18	x	[SIJOITT = 2]*[SP = 2]
19		[SIJOITT = 1]*[IKÄ = 1]
20	x	[SIJOITT = 1]*[IKÄ = 2]
21	x	[SIJOITT = 2]*[IKÄ = 1]
22	x	[SIJOITT = 2]*[IKÄ = 2]
23		[SIJOITT = 1]*[OSALL = 1]*[SP = 1]
24	x	[SIJOITT = 1]*[OSALL = 1]*[SP = 2]
25	x	[SIJOITT = 1]*[OSALL = 2]*[SP = 1]
26	x	[SIJOITT = 1]*[OSALL = 2]*[SP = 2]
27	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 1]*[SP = 1]
28	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 1]*[SP = 2]
29	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 2]*[SP = 1]
30	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 2]*[SP = 2]
31		[SIJOITT = 1]*[OSALL = 1]*[IKÄ = 1]
32	x	[SIJOITT = 1]*[OSALL = 1]*[IKÄ = 2]
33	x	[SIJOITT = 1]*[OSALL = 2]*[IKÄ = 1]
34	x	[SIJOITT = 1]*[OSALL = 2]*[IKÄ = 2]
35	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 1]*[IKÄ = 1]
36	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 1]*[IKÄ = 2]
37	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 2]*[IKÄ = 1]
38	x	[SIJOITT = 2]*[OSALL = 2]*[IKÄ = 2]
39		[SIJOITT = 1]*[SP = 1]*[IKÄ = 1]
40	x	[SIJOITT = 1]*[SP = 1]*[IKÄ = 2]
41	x	[SIJOITT = 1]*[SP = 2]*[IKÄ = 1]
42	x	[SIJOITT = 1]*[SP = 2]*[IKÄ = 2]
43	x	[SIJOITT = 2]*[SP = 1]*[IKÄ = 1]
44	x	[SIJOITT = 2]*[SP = 1]*[IKÄ = 2]
45	x	[SIJOITT = 2]*[SP = 2]*[IKÄ = 1]
46	x	[SIJOITT = 2]*[SP = 2]*[IKÄ = 2]
47		[SIJOITT = 1]*[OSALL = 1]*[SP

Parametri	Estimate	SE	z-arvo	ylempi	alempi
9	-2,6832	,0624	-43,01	-2,81	-2,56
10	,0000	,	,	,	,
11	,3478	,3875	,90	-,41	1,11
12	,0000	,	,	,	,
13	,0000	,	,	,	,

14	,0000	,	,	,	,
15	,1746	,0905	1,93	-2,822E-03	,35
16	,0000	,	,	,	,
17	,0000	,	,	,	,
18	,0000	,	,	,	,
19	,7260	,1181	6,15	,49	,96
20	,0000	,	,	,	,
21	,0000	,	,	,	,
22	,0000	,	,	,	,
23	,0247	,5509	,04	-1,06	1,10
24	,0000	,	,	,	,
25	,0000	,	,	,	,
26	,0000	,	,	,	,
27	,0000	,	,	,	,
28	,0000	,	,	,	,
29	,0000	,	,	,	,
30	,0000	,	,	,	,
31	-,3740	,5584	-,67	-1,47	,72
32	,0000	,	,	,	,
33	,0000	,	,	,	,
34	,0000	,	,	,	,
35	,0000	,	,	,	,
36	,0000	,	,	,	,
37	,0000	,	,	,	,
38	,0000	,	,	,	,
39	-,0675	,1844	-,37	-,43	,29
40	,0000	,	,	,	,
41	,0000	,	,	,	,
42	,0000	,	,	,	,
43	,0000	,	,	,	,
44	,0000	,	,	,	,
45	,0000	,	,	,	,
46	,0000	,	,	,	,
47	,6216	,7855	,79	-,92	2,16
48	,0000	,	,	,	,
49	,0000	,	,	,	,
50	,0000	,	,	,	,
51	,0000	,	,	,	,
52	,0000	,	,	,	,
53	,0000	,	,	,	,
54	,0000	,	,	,	,
55	,0000	,	,	,	,
56	,0000	,	,	,	,
57	,0000	,	,	,	,
58	,0000	,	,	,	,
59	,0000	,	,	,	,
60	,0000	,	,	,	,
61	,0000	,	,	,	,
62	,0000	,	,	,	,

Parametri

Termin

Parametri
19

estimaatti
,7260

z-arvo
6,15